



CENTRO UNIVERSITÁRIO DE BRASÍLIA  
Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais

DEBORAH AMORIM DE SOUZA

# A IMPORTÂNCIA DA REUNIÃO FAMILIAR NO REFÚGIO E SEU PANORAMA NO BRASIL

Brasília  
2009

DEBORAH AMORIM DE SOUZA

# A IMPORTÂNCIA DA REUNIÃO FAMILIAR NO REFÚGIO E SEU PANORAMA NO BRASIL

Monografia apresentada como requisito parcial à conclusão do Curso de Graduação de Relações Internacionais, da Faculdade de Relações Internacionais do Centro Universitário de Brasília.

Orientador:  
Professor Wellington Pereira Carneiro

Brasília  
2009

DEBORAH AMORIM DE SOUZA

# A IMPORTÂNCIA DA REUNIÃO FAMILIAR NO REFÚGIO E SEU PANORAMA NO BRASIL

Monografia apresentada como requisito parcial à conclusão do Curso de Graduação de Relações Internacionais, da Faculdade de Relações Internacionais do Centro Universitário de Brasília.

Orientador:  
Professor Wellington Pereira Carneiro

Brasília,      de      de 2009.

## BANCA EXAMINADORA

---

Professor Wellington Pereira Carneiro  
Orientador

---

Professora Renata de Melo Rosa  
Examinadora

---

Professor Renato Zerbini Ribeiro Leão  
Examinador

## RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo demonstrar a importância da reunião familiar como um princípio da proteção internacional dos refugiados, e colocar em debate a real necessidade de flexibilização da definição do conceito de família para a aplicação deste relevante princípio. Para isto, foi feito um estudo sobre o instituto do refúgio, desde a sua origem até os dias atuais. Foram apresentados os antecedentes históricos e os principais documentos internacionais que o regem. Também foram analisados o sistema do refúgio no Brasil e a sua regulamentação, em especial, a dinâmica da reunião familiar no Estado Brasileiro. Por fim, é apresentada uma discussão sobre a delimitação do conceito de família e seus elementos determinantes para a sua configuração. É questionado, contudo, que deve haver uma extensão do conceito de família, de tal forma que tenha validade e maior alcance a todos os membros que constituem a relação familiar.

Palavras-Chaves: Refúgio, Reunião familiar, Família.

## **ABSTRACT**

The objective of this work piece is to demonstrate the importance of the family unit as a principle to protect international refugees, and to raise the debate of the necessity of a flexible definition of the family unity concept for the application of this relevant principle. In order to do this, a detailed study of the institute, tracing back from its origin to the present days. Historical antecedents concerning refugees and the main international documents that prevails the concept of refuge were presented. The brazilian refugee system and its regulation was also analyzed, specially the dynamic of the family unit concept on the State. Finally, a discussion is presented over the limitations implemented on the concepts of the family unit and the main determinant factors in constructing such. At last it is questioned and concluded that there should be an extension in order to make this concept broader so that it can reach and encompass all the members that constitute a family unit.

Key words: Refugee, Family Reunification, Family

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

ACNUR - Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados

ARC – Action for the Rights of Children

CONVENÇÃO DE 51 - Convenção de 1951 relativa ao Estatuto dos Refugiados

CICV - Comitê Internacional da Cruz Vermelha

CONARE - Comitê Nacional para Refugiados

ONU - Organização das Nações Unidas

OUA - Organização de Unidade Africana

PROTOCOLO DE 67 - Protocolo de 1967 relativos ao Estatuto dos Refugiados

## SUMÁRIO

<b>RESUMO</b>	<b>3</b>
<b>Abstract</b>	<b>4</b>
<b>Lista de Abreviaturas e Siglas</b>	<b>5</b>
<b>Sumário</b>	<b>6</b>
<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>8</b>
<b>Capítulo I</b>	<b>10</b>
<b>1. Antecedentes Históricos</b>	<b>10</b>
1.1. O Alto Comissariado para os Refugiados Russos e o Passaporte Nansen	10
1.2. O Alto Comissariado para os Refugiados Armênios	12
1.3. O Alto Comissariado para Refugiados (Judeus e Outros) Provenientes da Alemanha e as Mudanças de Critérios para a Definição de Refugiado.	13
1.4. O Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR).	17
<b>2. A Convenção de 1951</b>	<b>18</b>
<b>3. Protocolo Relativo ao Estatuto do Refugiado</b>	<b>20</b>
<b>4. Outros Instrumentos de Proteção Internacional dos Refugiados</b>	<b>21</b>
<b>5. A Definição do Refúgio e os seus elementos essenciais</b>	<b>23</b>
<b>6. Da Concessão do Refúgio</b>	<b>24</b>
<b>7. As três vertentes de Proteção da Pessoa Humana</b>	<b>25</b>
<b>8. As fontes do Direito Internacional dos Refugiados</b>	<b>26</b>
<b>9. O Refúgio no Brasil</b>	<b>29</b>
<b>10. As Estruturas Legais de Proteção ao Refugiado no Brasil</b>	<b>31</b>
<b>Capítulo II</b>	<b>34</b>
<b>1. A Proteção da família nos Instrumentos de Direitos Humanos</b>	<b>34</b>
<b>2. A Proteção da família nos Instrumentos Internacionais de Refúgio</b>	<b>36</b>
2.1. A Família segundo a Convenção de 1951 e a Declaração de Cartagena	36
2.2. Considerações às diretrizes do Alto Comissariado para Refugiados	37
<b>3. A Unidade Familiar para a Lei Nacional e a Resolução 04 do Comitê Nacional para Refugiados</b>	<b>42</b>
<b>Capítulo III</b>	<b>45</b>
<b>1. O Desenvolvimento do Conceito de Refugiado e sua Aplicação no Brasil</b>	<b>45</b>
<b>2. A importância da Reunião Familiar como fator da Integração Local</b>	<b>46</b>
2.1. A Dispersão das Famílias e as Atividades da Cruz Vermelha	46
2.2. Procedimentos adotados em caso de vítimas mais vulneráveis	48
<b>3. O Panorama do Refúgio no Brasil</b>	<b>53</b>
3.1. O Conceito de Família e a sua flexibilização nos dias atuais	59

<b>CONCLUSÃO</b>	<b>62</b>
<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>64</b>
<b>ANEXOS</b>	<b>68</b>
<b>Anexo 1</b>	<b>68</b>
LEI Nº 9.474, DE 22 DE JULHO DE 1997.	68
<b>Anexo 2</b>	<b>73</b>
Resolução Normativa nº 04, de 11 de março de 1999.	73



## INTRODUÇÃO

A questão dos refugiados é um tema atual e de extrema importância no direito internacional, mas que ainda não foi objeto de suficientes investigações científicas como a sua natureza reclama.

O presente trabalho tem como objetivo destacar a importância desse instituto e especificamente o princípio da reunião familiar, que na atualidade, ainda que não diretamente, vem sendo propagado pelos vários meios de comunicação, como a literatura e o cinema, onde a busca das famílias e a sua reunificação se repetem.

O primeiro capítulo aborda os antecedentes históricos que foram determinantes para a institucionalização do refúgio. Além disso, é apresentada a origem e a formação dos principais documentos internacionais de proteção aos refugiados. São também discutidos neste capítulo, o conceito geral de refúgio, os elementos essenciais decisivos para a sua concessão, os programas que visam a fornecer uma melhor recepção no país de acolhida e as soluções duradouras em benefício do refugiado. São expostas as três vertentes teóricas da Proteção Internacional da Pessoa Humana, assim como as fontes do Direito Internacional do Refugiados. Por fim, é ressaltada a evolução histórica do refúgio no Brasil que acabou acarretando na elaboração de dispositivos legais que configuram, atualmente, as bases de proteção do refugiado no Estado Brasileiro.

O segundo capítulo explora exaustivamente a proteção da família garantida nos instrumentos internacionais, tanto de direitos humanos quanto os de refúgio. São expostas algumas diretrizes do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados no que tange à reunificação dos membros da família e, por fim, são examinados a aplicação do Direito dos Refugiados e seus princípios, em particular o da reunião familiar, na dinâmica brasileira.

Finalizando o estudo, são feitas considerações sobre a relevância do princípio da reunião familiar e a sua enorme contribuição como fator de integração local do refugiado. Contudo, existem situações de grande fluxo de dispersão das famílias que ocasionam sérias dificuldades de promoção do reagrupamento familiar. Em decorrência

disto, o Comitê Internacional da Cruz Vermelha oferece um sistema de busca de familiares a fim de tornar menos dolorosa a separação dos parentes. Além desse instrumento facilitador, existem outras atividades, também realizadas pelo CICV, que assistem aos membros afastados da família, tornando possível à comunicação entre eles.

Outro destaque, no terceiro capítulo, trata-se do tratamento dado às vítimas mais vulneráveis nas dispersões familiares. As mais prejudicadas são as crianças, os idosos e os deficientes, e em razão dessa observação, são reconhecidos os procedimentos mais cautelosos de identificação e refúgio. Ademais, o tema da adoção internacional é posto em evidência para que se reflita sobre a regulamentação dessa problemática e suas futuras melhorias.

O final do presente trabalho discorre sobre o quadro atual do refúgio no Brasil, apresentando suas normas legais e dados recentes colhidos no Comitê Nacional para Refugiados. Realiza-se também, uma análise comparativa da Lei Nacional para Refugiados e da Resolução Normativa nº 04 do CONARE.

E para concluir, é debatido o conceito de família utilizado, nos dias atuais, para a concessão de reunião familiar. Além disto, são demonstrados seus fatores conceituais restritivos, que são impostos para devida aceitação do padrão familiar.

## **CAPÍTULO I**

### **1. Antecedentes Históricos**

O aparecimento do conceito de refugiados surgiu no século XV com registros de pessoas que sofriam perseguições em seu país de origem e que buscavam proteção e respeito em outro território. Como exemplo, pode-se citar o caso de judeus que foram expulsos, em 1492, da região da Espanha, devido a questões religiosas, assim como os mulçumanos. Há também casos de expulsão, novamente por intolerância religiosa, dos protestantes dos Países Baixos e dos huguenotes que residiam na França. Isso acarretou um grande fluxo de pessoas apátridas por toda a Europa.

Há de se falar, porém, que a institucionalização do refúgio surge somente no século XX, quando o mundo se ateve à fuga dos russos do seu Estado de origem em decorrência das reformas políticas e econômicas que lá ocorriam.

Muitos foram os motivos que incentivaram vários grupos de russos a fugirem do seu país em busca de melhores condições de vida, liberdade de opinião e proteção estatal, uma vez que sofriam perseguições por não aceitarem o novo regime. Desse contingente de refugiados, uma grande parcela esperava o seu retorno à Rússia, acreditando que o novo governo socialista não se estenderia por muito tempo. Todavia, o governo revolucionário vigente na época se mostrou forte e autoritário, exterminando a idéia de repatriação dos refugiados russos.

Neste contexto, surgiu um grande problema, pois os russos que se encontravam no exterior, em um primeiro momento, se tornaram apátridas uma vez que perderam sua nacionalidade.

#### **1.1. O Alto Comissariado para os Refugiados Russos e o Passaporte Nansen**

A assistência a essas pessoas era dada, no início, pela Cruz Vermelha. Com o aumento de casos e com a necessidade de uma colaboração jurídica, financeira e institucional da sociedade internacional, o movimento da Cruz Vermelha solicitou ajuda

à Liga das Nações. Esta, que em 1921, estabeleceu o Alto Comissariado para os Refugiados Russos, que mais tarde, acabou ganhando o reconhecimento da comunidade internacional.

O objetivo principal do Alto Comissariado Russo era de normatizar um estatuto jurídico para todos aqueles que não tinham mais nacionalidade e prestar ajuda para os refugiados se estabelecerem no novo Estado de acolhida, terem uma residência e exercerem atividades profissionais.

As tarefas que deveriam ser realizadas pelo Alto Comissariado para os Refugiados Russos eram basicamente três: (1) a definição da situação jurídica dos refugiados, (2) a organização da repatriação ou reassentamento dos refugiados e (3) a realização de atividades de socorro e assistência, tais como providenciar trabalho, com a ajuda de instituições filantrópicas.<sup>1</sup>

Em julho de 1922, foi realizada uma Conferência em Genebra que apresentou propostas de criação de um documento de identificação dos refugiados, uma vez que muitos deles não possuíam documentos originais. O documento final dessa Conferência foi o “Ajuste Relativo à Expedição de Certificados de Identidade para Refugiados Russos”, que obteve o consentimento de cinquenta e três países. O Ajuste de 1922 não definiu o termo “refugiado russo”, porém, deu origem ao Certificado - também conhecido como “Passaporte Nansen” – que comprovava que o indivíduo em questão era de procedência russa e que não obteve outra nacionalidade.

O Passaporte Nansen, primeiro documento internacional de identidade destinado a refugiados, foi o responsável por devolver a personalidade jurídica aos refugiados russos, primeiro passo para possibilitar-lhes a auto-suficiência. Ele foi útil não só aos refugiados, que puderam viajar em busca de emprego ou de amigos que se dispunham em ajudá-los, mas também aos governos, que passaram a controlar com maior exatidão o número de refugiados em seus territórios.<sup>2</sup>

Após o ano de 1922, a condição dos refugiados russos começou a se tornar estável e foi percebida uma notável diminuição quantitativa. Essa redução se deu

---

<sup>1</sup> JUBILUT, Liliana Lyra. *Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro*. São Paulo: Método, 2007, p. 75.

<sup>2</sup> FISHEL DE ANDRADE, José Henrique. *Direito Internacional dos Refugiados*. Rio de Janeiro: Renovar, 1996, p. 44.

devido à nacionalização de muitos refugiados, ao reassentamento e aos resultados bem sucedidos do Passaporte Nansen.

Com o passar do tempo houve necessidade de se expandir a competência do Alto Comissariado Russo, em decorrência do aparecimento de pessoas com nacionalidades distintas que passaram a demandar refúgio. Essa expansão atingiu aos armênios, assírios, assírio-caldeus, turcos e montenegrinos que foram alcançados pelos instrumentos de proteção já existentes.

Em 1929, houve outra alteração no que tange o Alto Comissariado para Refugiados Russos. Ele passou a ser subordinado à Liga das Nações já que sua extinção estava prevista para 1931, e a temática dos refugiados continuava em evidência.

Um ano mais tarde, a Liga das Nações criou um órgão, sob sua direção, para que tratasse da questão humanitária dos refugiados: o Escritório Nansen para os Refugiados. Esse órgão, autônomo e de caráter descentralizado, com previsão de encerramento das suas atividades para 1938, elaborou a Convenção de 1933 que dispôs sobre o princípio do *non-refoulement*. Este princípio se encontra expresso em inúmeros instrumentos internacionais adotados em nível universal e regional e é geralmente aceito pelos Estados. É conceituado na proibição da devolução do solicitante de refúgio para território no qual sua vida ou integridade física corra perigo.

## **1.2. O Alto Comissariado para os Refugiados Armênios**

Há de se falar, também, no caso dos refugiados armênios que foram perseguidos desde a época do Império Romano. Os armênios se localizavam no território da Turquia e em algumas províncias russas, na época em que a Primeira Grande Guerra estava por acontecer.

Com o início da Guerra, os turcos obtiveram o apoio do povo armênio em troca de promessas de independência. Porém, derrotas em algumas batalhas geraram certa desconfiança por parte dos turcos que encadearam um massacre que resultou no primeiro genocídio organizado do século XX. Os poucos armênios que permaneceram em seus lares eram desprovidos de suas propriedades e de sua nacionalidade, se tornando apátridas.

A Liga das Nações demorou em se manifestar a respeito do assunto. Isso só aconteceu após alguns debates que resultaram em um apelo às grandes potências para intervirem no caso. Os Estados Unidos, a Espanha e o Brasil se prontificaram em prestar socorro e dispor assistência para a população de refugiados armênios.

Em 1923, o Conselho da Liga das Nações chamou para si a responsabilidade da proteção jurídica dos refugiados armênios. Nos moldes do Alto Comissariado Russo, foi aplicado o sistema de identificação dos refugiados armênios. Foi então elaborado o “Plano Relativo à Expedição dos Certificados de Identidade para Refugiados Armênios” que contou com o comprometimento de trinta e cinco países. Esses refugiados passaram a gozar do Passaporte Nansen e de proteção jurídica, assim como os russos.

Apenas em 1926, com a Conferência Intergovernamental em Genebra, é que foi definido o que se deveria entender por refugiados russos e armênios.

Consoante o Ajuste de 1926, são refugiados:

- Russos: toda pessoa de origem Russa que não goze, ou que não mais goze, da proteção do governo da União das Republicas Socialistas Soviéticas e que não tenha adquirido outra nacionalidade.

- Armênios: toda pessoa de origem Armênia, preteritamente cidadã do Império Otomano, que não goze, ou que não mais goze, da proteção do governo da República Turca e que não tenha adquirido outra nacionalidade.<sup>3</sup>

Após a elaboração do Ajuste de 1926 houve outras manifestações positivas com objetivo de fomentar instrumentos mais específicos sobre o tema dos refugiados russos e armênios. Pela primeira vez foram, observadas reflexões globais dos aspectos que envolvem a relação jurídica dos refugiados.

### **1.3. O Alto Comissariado para Refugiados (Judeus e Outros) Provenientes da Alemanha e as Mudanças de Critérios para a Definição de Refugiado.**

Outro grupo de refugiados que merece destaque é formado por indivíduos provenientes da Alemanha pós-primeira guerra. Sua origem teve início na

---

<sup>3</sup> FISHEL DE ANDRADE, José Henrique. *Direito Internacional dos Refugiados*. Rio de Janeiro: Renovar, 1996, p. 52.

política seguida por Adolf Hitler, líder do Partido Nacional Socialista dos Operários Alemães.

O governo adotado por Hitler foi marcado por boicotes aos judeus, uma vez que era defendida a tese de que todo sofrimento e amargura vividos pelos alemães no passado deviam-se aos seguidores do judaísmo e à sua influência internacional. A perseguição e repulsa aos judeus na Alemanha passou a significar um ato de patriotismo.

Com Hitler no poder, a implementação do regime nazista se concentrou na repressão econômica, social e política dos judeus, e mais tarde, em seu aniquilamento físico. Os judeus perderam seus direitos políticos e privados, seus salários foram reduzidos (dificultando a sobrevivência na Alemanha) e suas propriedades foram retiradas por meio de elaboração de leis de caráter preconceituosa e nazista.

A partir deste contexto, os primeiros anos do regime nazista foram marcados por um grande fluxo de emigração de judeus que deixaram a Alemanha com esperança de melhores condições de vida, e liberdade de opinião. Além dos inimigos políticos e dos judeus, a perseguição do governo instaurado por Hitler alcançava também aos ciganos e aos homossexuais.

As pessoas que saíram da Alemanha em busca de refúgio em outros países, em um primeiro momento, foram desnacionalizadas por lei. Porém, a maioria dos refugiados alemães não foi considerada imediatamente apátridas, ou seja, continuaram com a nacionalidade alemã, mas não eram considerados cidadãos alemães. Foi somente em 1941, que a Lei da Nacionalidade do Reich tornou apátridas os judeus que residiam fora da Alemanha. Após a Segunda Guerra Mundial houve a tentativa de “renacionalizar” os refugiados alemães - independente de sua anuência - que ainda não tinham adquirido outra nacionalidade. Essa questão foi de extrema relevância para a construção do conceito de refugiado da Convenção de 1951, que dentre outros requisitos, acrescentou que o reconhecimento do status de refugiado se dá por este não querer valer-se da proteção do seu país de nacionalidade.

A perseguição observada na Alemanha tinha como objetivo a destruição das tradições e valores culturais da raça judaica. Suas medidas discriminatórias foram de caráter gradual até que se chegasse ao ápice da crueldade. A questão da propagação da ideologia anti-semita foi levada ao conhecimento da Liga das Nações em maio de

1933. Todavia, somente em setembro do mesmo ano, que a problemática dos refugiados alemães foi vista como um ponto a ser examinado tecnicamente. As ponderações sobre os refugiados oriundos da Alemanha aderiram à necessidade da proteção jurídica e documental dessas pessoas perseguidas e conduziram ao estabelecimento do Alto Comissariado para Refugiados (Judeus e Outros) Provenientes da Alemanha.

O Alto Comissariado para Refugiados (Judeus e Outros) Provenientes da Alemanha era um órgão autônomo desligado da Liga das Nações e que tinha seus recursos financeiros limitados às Organizações Não-Governamentais. Esses fatores afetaram diretamente o desempenho desse Órgão que, enfraquecido, buscou diversas vezes, fracassados pedidos de ajuda junto à Liga das Nações.

Com o fim de seu mandato previsto para 1938, apenas com a saída da Alemanha da Liga das Nações, em 1936, que o Alto Comissariado se integrou à Liga, alargando assim, a sua proteção jurídica e política. Um texto jurídico foi elaborado em 1936 a fim de versar sobre os pontos fundamentais de proteção aos refugiados alemães. Assim como os instrumentos anteriores que tinham por objeto os refugiados russos e armênios, a definição de refugiado alemão excluía as pessoas que gozavam de uma nacionalidade diversa da do seu Estado de origem e instituía como razão principal para o reconhecimento do refugiado, a falta de proteção concedida pelo seu governo do país de procedência.

Para o propósito do presente Ajuste, o termo ‘refugiado proveniente da Alemanha’ deve ser aplicado a qualquer pessoa que habitava naquele país, que não possui nenhuma outra nacionalidade além da nacionalidade alemã, e a cujo respeito foi estabelecido que de direito ou de fato não há o gozo da proteção do governo do Reich.<sup>4</sup>

Em 1938, ocorreu, em Genebra, a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados Provenientes da Alemanha, que teve como objetivo o fortalecimento do conjunto das instruções sobre a temática dos refugiados alemães. Dispõe referida convenção:

---

<sup>4</sup> FISHEL DE ANDRADE, José Henrique. *Direito Internacional dos Refugiados*. Rio de Janeiro: Renovar, 1996, p. 100.



Artigo 1º:

I. Para os propósitos da presente Convenção, o termo ‘refugiado proveniente da Alemanha’ deve ser aplicado a:

a. Pessoas que possuam ou que possuíram nacionalidade alemã e que comprovadamente não gozem, de direito ou de fato, da proteção do governo alemão.

b. Apátridas não vislumbrados por Convenções e Acordos pretéritos, que partiram do território alemão depois de lá terem estabelecido, e que comprovadamente não gozem, de direito ou fato da proteção do governo alemão.

II. Pessoas que partiram da Alemanha por razões de pura conveniência pessoal não estão incluídas nesta definição.

Observa-se que a Convenção de 1938 apresentou uma definição mais completa para o termo refugiado e expôs uma cláusula de exclusão - razões de pura conveniência pessoal – que colaborou diretamente para a evolução do conceito de refugiado.

Diante das experiências dos Altos Comissariados, pode-se concluir que, no caso da Alemanha, evidencia-se uma mudança de critério para a definição de refugiados. Foram utilizados, na definição, caracteres que se basearam em fatos ocorridos na Alemanha. Logo, os alemães perseguidos eram refugiados de fato, ou seja, se encaixavam no conceito de refugiado todas as vítimas de perseguição do regime nazista.

Entre os anos de 1920 e 1935, a definição de refugiado era firmada no critério de coletividade. Era o grupo que sofria perseguição e não possuía proteção estatal, logo, os membros desse grupo eram considerados refugiados. A partir de 1935, até antes de 1951, ocorre uma mudança de perspectiva, e surge uma nova visão de refugiado, em que é observada a proteção da pessoa humana, independente dela pertencer a um grupo social ou não, desde que tenha sido atingida por um

acontecimento político ou social. A proteção não dependia mais da qualificação grupal e sim do fato do Estado de origem da pessoa ter sido incapaz de proteger seus direitos humanos básicos e segurança física.

#### **1.4. O Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR).**

Observada a grande quantidade de pessoas perseguidas em seus países de origem e que também necessitavam de proteção estatal, uma vez que a haviam perdido ao deixar seu Estado, a comunidade internacional concluiu que se deviam criar normas e regras de proteção a todos esses seres humanos, garantindo-lhes respeito, bem como manutenção da ordem e da segurança dos Estados.

Com base nessa afirmativa, foram criados órgãos específicos que atendiam cada demanda pontual de refugiados. Estes órgãos possuíam estatutos que os regulamentavam e previam o término de suas atividades. O problema é que com o fim dos mandatos, a necessidade de proteção dos refugiados continuou a exigir novos institutos que abrangessem tal assunto.

Pode-se perceber que até então, as definições de refugiados se baseavam em critérios fundamentados em crises humanitárias casuais. O que se verificava eram tentativas de solucionar grandes deslocamentos não naturais. Por isso, se criavam resoluções *ad hoc* através dos Altos Comissariados para refugiados.

A segunda Guerra Mundial trouxe como uma de suas conseqüências o aumento do número de pessoas que perderam o amparo estatal. Vale destacar, quanto ao tema, a estatística citada por JUBILUT (2007, p. 78), segundo a qual o fluxo de refugiados somatizou 40 milhões de pessoas neste período. Outro fator agravante para o aumento do número de refugiados foi a formação do Estado de Israel, que obrigou milhares de palestinos que habitavam a região a fugirem, uma vez que passaram a ser visto como “elementos indesejáveis”<sup>5</sup>.

Diante do fato do mundo presenciar milhões de refugiados e o seu crescimento progressivo, a Organização das Nações Unidas, utilizando-se do Direito

---

<sup>5</sup> A expressão “elementos não desejáveis” é utilizada por Liliana Jubilut. Cf. JUBILUT, Liliana Lyra. *Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro*. São Paulo: Método, p. 24.

Internacional dos Direitos Humanos e da Declaração Universal de Direitos do Homem (1948) - a qual estabelece regras mínimas de proteção aos direitos fundamentais dos indivíduos, como direito à vida, à liberdade, e à segurança pessoal -, criou uma entidade para tratar diretamente da questão dos refugiados. E então, em 1950, foi instituído o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, que apesar de possuir um instrumento constitutivo que estabelece data para o término de suas atividades, continua atuando como órgão responsável pela proteção internacional dos refugiados nos dias atuais, sendo seu mandato atualizado a cada cinco anos. Ele é um órgão subsidiário da ONU que atua com independência e representa, hoje em dia, uma das principais agências humanitárias do mundo. O ACNUR se mantém através de contribuições voluntárias dos Estados, da ajuda do setor privado e de doações.

O Regime Internacional para Refugiados com auxílio das Nações Unidas, e de acordo com o seu estatuto, tem a função de proporcionar a proteção internacional aos refugiados, estabelecer soluções para a problemática junto aos governos e angariar as questões de integração do refugiado dentro das comunidades internacionais.

Além de contribuir para a divulgação e esclarecimento do tema dos refugiados, o ACNUR possui, assim como a ONU, caráter universal. Isso implica em uma proteção mais abrangente pela comunidade internacional e também na melhoria das condições para os refugiados que vivenciam a violação dos direitos humanos.

O estabelecimento do ACNUR inaugurou uma nova fase na proteção internacional dos refugiados. Primeiramente verificou-se a positivação internacional das fontes do Direito Internacional dos Refugiados, com a Convenção de 1951 Relativa ao Estatuto dos Refugiados e com o Protocolo de 1967 Relativo ao Estatuto dos Refugiados, o que contribuiu para o início efetivo da sistematização internacional de proteção.<sup>6</sup>

## **2. A Convenção de 1951**

Logo após o fim da Segunda Guerra Mundial, ainda era incontestável que a problemática dos refugiados não havia sido resolvida. Por esse motivo, sentiu-se a necessidade de criar um documento internacional, que diferentemente dos acordos *ad*

---

<sup>6</sup> JUBILUT, Liliana Lyra. *Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro*. São Paulo: Método, 2007, p. 27.

*hoc* de solução circunstancial, fosse um instrumento único que abrangesse o tema dos refugiados.

Com a Convenção de 1951, relativa ao Estatuto dos Refugiados, houve uma definição geral, comum a toda a sociedade internacional, do conceito de refugiado. Além da demarcação básica conceitual, o Estatuto apresenta disposições que fixa direitos e obrigações e positiva normas a serem aplicadas na temática dos refugiados. Ela estabeleceu regras mínimas de tratamento aos refugiados e persuadiu os Estados a cooperarem com a atuação do ACNUR em relação às suas funções e atividades. O arranjo da Convenção ainda determina as cláusulas de exclusão (impeditivas do refúgio), e de cessação (hipóteses em que é cessado o status de refugiado) do refúgio.

A Convenção estabelece que refugiado é uma pessoa que “em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção daquele país”<sup>7</sup>.

O artigo 1º, parágrafo segundo, da referida Convenção dispõe que:

Para os fins da presente Convenção, as palavras ‘acontecimentos ocorridos antes de 1º de Janeiro de 1951’, que do artigo 1º, seção A, poderão ser compreendidas no sentido de ou:

(a) Acontecimentos ocorridos antes de 1º de Janeiro de 1951 na Europa;

(b) Acontecimentos ocorridos antes de 1º de Janeiro de 1951 na Europa ou alhures.

Apesar de definir o termo refugiado, a Convenção apresenta uma cláusula de limitação geográfica – pessoas vindas da Europa – que poderia ser adotada pelos Estados Partes. Isto significa dizer que os membros da Convenção podiam considerar refugiadas somente as pessoas provenientes da Europa. Há também uma restrição cronológica – pessoas perseguidas antes de 1951 –, da qual se observa a antiga convicção de que os refugiados eram um problema pontual. Apesar de possuir estas restrições, a Convenção de 51 apresentou vários aspectos positivos.

---

<sup>7</sup> CARNEIRO Pereira, Wellington. A Declaração De Cartagena de 1984 e os desafios à proteção internacional dos refugiados, 20 anos depois. In: *Refugiados*. 1 ed., Vila Velha: 2005, p. 55-74 (p. 59).

Além de trazer a definição de refugiado que valeria a partir de então, e serviria de base para uma uniformidade do reconhecimento de refúgio internacionalmente, ela traz, ainda, alguns princípios importantes do Direito Internacional dos Refugiados, tais como: o princípio do *non-refoulement*, pelo qual os indivíduos não podem ser mandados contra a sua vontade para um território no qual possam ser expostos a perseguição ou onde corram risco de morte ou ainda para um território do qual se sabe que serão enviados a um terceiro território no qual possam sofrer perseguição ou tenham sua integridade física ou vida ameaçada; o princípio da não-discriminação, regras sobre o estatuto pessoal do refugiado, regra que impede a punição por entrada ou permanência irregular no país onde se solicita o refúgio, regras sobre o trabalho dos refugiados e regras sobre documentos de identificação e viagem.<sup>8</sup>

É importante salientar que a adoção da Convenção de 1951 sinaliza um desenvolvimento frente às experiências passadas, uma vez que os critérios utilizados para a concessão de refúgio foram constituídos por elementos conceituais verificados nos Altos Comissariados anteriores.

### 3. Protocolo Relativo ao Estatuto do Refugiado

Com o aparecimento de novas situações e o surgimento de diferentes grupos de refugiados, somado às limitações apresentadas na Convenção de 1951, houve uma necessidade cada vez maior de ampliar a aplicação das disposições da Convenção.

Em 1967, foi admitido o Protocolo relativo à Convenção de 1951, também sob assistência do ACNUR, que alargou o conjunto de refugiados, inserindo novas categorias para o termo. Esse documento suprimiu as reservas geográficas e temporais, concedendo uma maior extensão à definição.

O artigo 1<sup>a</sup>, parágrafo segundo, do referido Protocolo estabelece que “Para os fins do presente Protocolo, o termo ‘refugiado’, salvo no que diz respeito à aplicação do §3 do presente artigo, significa qualquer pessoa que se enquadre na definição dada no artigo primeiro da Convenção, como se as palavras ‘em decorrência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951’ e ‘como consequência de tais acontecimentos’ não figurassem do § 2º da seção A do artigo primeiro”.

---

<sup>8</sup> JUBILUT, Liliana Lyra. *Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro*. São Paulo: Método, 2007, p. 86.

Já o parágrafo terceiro está assim redigido: “O presente Protocolo será aplicado pelos Estados Membros sem nenhuma limitação geográfica; entretanto, as declarações já feitas em virtude da alínea ‘a’ do §1º da seção B do artigo 1º da Convenção aplicar-se-ão, também, no regime do presente Protocolo, a menos que as obrigações do Estado declarante tenham sido ampliadas de conformidade com o § 2º da seção B do artigo 1º da Convenção”.

Não houve modificações materiais relativas ao conceito, ou seja, foi mantida a caracterização do refugiado por violações civis e políticas em seu país. Deve-se chamar atenção para outro ponto importante que é a independência do Protocolo, o qual os Estados podem aderir sem serem partes da Convenção.

#### **4. Outros Instrumentos de Proteção Internacional dos Refugiados**

Tanto a Convenção de 1951, quanto o Protocolo de 1967 são os tratados que constituem a base regulamentadora universal do Direito dos Refugiados. Há de se falar, contudo, que a proteção aos refugiados também conta com outros instrumentos, sendo eles regionais ou até mesmo tratados não específicos sobre o tema de refugiados. Estes que são utilizados no Direito dos Refugiados com a finalidade de garantir uma maior e melhor proteção ao defender os direitos universais, indivisíveis e indisponíveis dos seres humanos.

No presente estudo serão citados: a Declaração de Cartagena e a Declaração e Plano de Ação do México para Fortalecer a Proteção Internacional dos Refugiados da América Latina.

A Declaração de Cartagena de 1984 constitui um instrumento essencial para a proteção dos refugiados, se tornando um ponto de referência. Ela ampliou a definição de refugiado e passou a compreender todo aquele que foge do seu Estado de origem porque tiveram a vida, a segurança ou a liberdade ameaçadas por violência generalizada, conflitos, violação dos Direitos Humanos e outros motivos que se relacionem com a perturbação da ordem pública.

São refugiados todos aqueles que: “fugiram de seus países porque sua vida, segurança ou liberdade foram ameaçadas pela violência generalizada, pela

agressão estrangeira, pelos conflitos internos, pela violação maciça dos direitos humanos ou por outras circunstâncias que hajam perturbado gravemente a ordem pública”.<sup>9</sup>

Desde a adoção da Declaração de Cartagena, grande parte dos países da América Latina inseriu os princípios constantes da declaração em sua legislação nacional, como Belize, Bolívia, Brasil, Equador, El Salvador, Guatemala, México, Paraguai e Peru, e outros os aplicaram na prática, como Argentina e Chile.

De acordo com o ex-Ministro das Relações Exteriores do México, Luis Ernesto Derbez: “Cartagena contribuiu para assegurar que aquelas pessoas, cuja necessidade de proteção seja evidente, sejam protegidas e assistidas. Por este motivo, 20 anos depois, é fundamental reiterar sua validade e importância para todos os países da região”<sup>10</sup>.

O Plano de Ação adotado na cidade do México estabelece os principais desafios para a proteção de refugiados. Em 2004, vinte países da América Latina concordaram em definir linhas de ação e soluções duradouras que objetivam a auto-suficiência dos refugiados nos centros urbanos, o desenvolvimento e a melhoria do sistema de refúgio, a importância da solidariedade e cooperação internacional e a divisão de tarefas entre os Governos e a Sociedade Civil.

“O Plano de Ação propõe ações concretas que incluem trabalhar para obtenção de auto-suficiência e integração local nas cidades – o programa ‘Cidades Solidárias’ –, estimulando o desenvolvimento social e econômico nas zonas fronteiriças para beneficiar os refugiados e a população local – o programa ‘Fronteiras Solidárias’ – e estabelecendo um programa de reassentamento na América Latina como uma maneira de diminuir a pressão sobre aqueles países que recebem um grande número de refugiados – programa ‘Reassentamento Solidário’”.<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> JUBILUT, Liliana Lyra. *Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro*. São Paulo: Método, 2007, p. 105.

<sup>10</sup> Trecho do discurso feito por Luis Ernesto Derbez na abertura do evento de lançamento do “Plano de Ação do México para fortalecer a Proteção Internacional dos refugiados”.

<sup>11</sup> SPINDLER, Willian. *Países latinos adotam plano de ação sobre proteção de refugiados*. Disponível em <[www.onu-brasil.org.br/doc/CartagenaPlanoDeAcao.doc](http://www.onu-brasil.org.br/doc/CartagenaPlanoDeAcao.doc)>. Acesso em janeiro de 2009.

## 5. A Definição do Refúgio e os seus elementos essenciais

A definição de refúgio possui fatores fundamentais para a sua caracterização, são eles: a perseguição, o justo temor e a extraterritorialidade.

A perseguição não conta com modelos uniformes e é constatada sempre que se evidenciar violação dos direitos inderrogáveis presentes na Carta Internacional de Direitos Humanos. Entre esses direitos estão: direito à liberdade de pensamento, de religião, e a não tortura. É importante que o Estado, como provedor da ordem e segurança, garanta tais direitos, caso contrário, existe perseguição, ou seja, há uma falha na proteção na unidade dos direitos humanos essenciais.

O fundado temor possui alguma dificuldade em ser mensurado. É algo subjetivo e por este motivo adota-se a posição de que este temor deve ser presumido, ou seja, todos os indivíduos que solicitam o refúgio, gozam do justo temor, *a priori*. Cabe então, a comprovação das condições objetivas do Estado de origem do solicitante para que seja feita tal verificação. É por meio de entrevistas individuais com os solicitantes e com pesquisas sobre a condição do Estado em questão, elaboradas pelo entrevistador, que se conclui a respeito do bem fundado temor.

Já a extraterritorialidade se caracteriza pelo fato do solicitante se encontrar fora do seu território de origem. Esse elemento é um reflexo do princípio da não-intervenção, regulamentado na Carta da ONU.

Verificados os elementos essenciais do refúgio, deve ser comprovado que o solicitante seja merecedor da proteção: “...não ser abrangido pelas hipóteses de vedação da concessão (cláusulas de exclusão) e demonstrar ser carecedor dela, auxiliando na comprovação de que a situação que o tornou um refugiado não deixou de existir (cláusulas de cessação)”.<sup>12</sup>

As cláusulas de exclusão, já abordadas no presente trabalho, visam evitar que pessoas que tenham cometido crimes contra a paz, contra a humanidade, crimes de guerra, crimes hediondos e crimes considerados graves sejam beneficiados pelo instituto refúgio. Elas ainda apresentam hipóteses de pessoas que já desfrutem de assistência de outros órgãos das Nações Unidas e aquelas que, residindo no Brasil, já tenham direitos e

---

<sup>12</sup> JUBILUT, Liliana Lyra. *Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro*. São Paulo: Método, 2007, p. 49.



obrigações. Por sua vez, as cláusulas de cessação enumeram situações em que a pessoa deixa de gozar do refúgio. Elas devem ser restritivamente interpretadas.

## 6. Da Concessão do Refúgio

O Estado deve ser o local onde os direitos essenciais devem ser exercidos de forma que o homem sobreviva e mantenha sua dignidade, que possui pelo simples fato de ser um ser humano. Caso não haja a devida proteção estatal e ocorra a violação dos Direitos Humanos, é legítimo que o indivíduo busque refúgio em outros territórios que não o seu.

A afirmação do *status* de um refugiado se baseia na análise dos documentos legais presentes no direito internacional, que defendem padrões mínimos de proteção para os indivíduos.

O refúgio possui caráter humanitário e hipóteses claramente definidas para sua concessão. Uma vez comprovados os elementos, os motivos (opinião política, raça, religião, nacionalidade e pertencimento a um grupo social) e que o indivíduo seja carecedor de tal instituto, através de uma decisão declaratória é feito tal reconhecimento. A decisão é assim tomada, pois se entende que a condição do refugiado é estabelecida tanto pela sua situação pessoal, como pela condição objetiva do seu Estado de origem.

A recepção de um refugiado em um novo país inclui basicamente dois programas: a proteção, que se caracteriza pela fiscalização da aplicação das normas legais sobre os refugiados, e a assistência e integração que tratam de fatores sociais que visam à adaptação do indivíduo à nova sociedade, propondo sua inserção na comunidade acolhida e o seu acesso à saúde e educação pública.

O ACNUR, ao prestar apoio aos refugiados no país, busca promover soluções duradouras que visam beneficiar o indivíduo refugiado. São elas: repatriação voluntária, integração local e reassentamento.

A repatriação voluntária ocorre quando o refugiado deseja retornar ao seu país e as condições de seu Estado de origem permitam essa ação. Deve ser um ato consciente e de vontade pessoal do refugiado.

A integração local é uma forma de que aconteça total inserção social, econômica e cultural no país de refúgio.

E por fim, o reassentamento que consiste em instalar em um terceiro país pessoas que apesar de terem sido reconhecidas como refugiadas, não tiveram uma integração local considerável no primeiro país de acolhida e por questões de segurança não podem retornar ao seu Estado de origem. Em alguns casos é a opção mais viável para o benefício do refugiado.

## **7. As três vertentes de Proteção da Pessoa Humana**

Os direitos humanos foram criados com o objetivo de resguardar a vida, a dignidade e as prerrogativas fundamentais para que se tenha condição mínima de existência humana. Esses direitos se desenvolveram em etapas que englobam seu reconhecimento, sua positivação, generalização (através da sua regulamentação jurídica) e a internacionalização, que se deu em decorrência da criação da ONU em 1945.

Diz-se internacionalização, pois foi a partir dela que direitos essenciais passaram a ser assegurados não somente pelos ordenamentos jurídicos internos dos Estados soberanos, mas também pela ordem internacional, já que, ao aprovarem, no âmbito da Assembléia Geral da ONU, a Declaração Universal dos Direitos do Homem (1948), os Estados assumiram o compromisso internacional de respeitá-los e garanti-los.<sup>13</sup>

Com o processo de internacionalização dos direitos humanos, foram elaborados tratados, convenções e ordenamentos jurídicos que formaram o núcleo internacional da proteção da pessoa humana. Houve também a preocupação de abordar questões mais minuciosas, como o caso dos refugiados e, por este motivo, se agregou a esse sistema de proteção o Direito Internacional dos Refugiados. Este Direito tem como finalidade proteger as pessoas que são perseguidas dentro do seu Estado de origem e por este motivo buscam a proteção em outros países.

Há, ainda, o Direito Internacional Humanitário, que se reflete no conjunto de normas internacionais que são aplicadas nos conflitos armados

---

<sup>13</sup> JUBILUT, Liliana Lyra. *Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro*. São Paulo: Método, 2007, p. 56.

internacionais ou não internacionais a fim de regular o direito de empregar métodos e meios de guerra.

De acordo com Antônio Augusto CANÇADO TRINDADE<sup>14</sup>, observa-se a existência de três vertentes de proteção da pessoa humana, que se configuram em um grande sistema de proteção aos seres humanos e são aplicadas com base na análise dos direitos violados em uma determinada da realidade.

Nesse mesmo sentido, posiciona-se Liliana JUBILUT, que afirma que “O Direito Internacional dos Refugiados apenas protege o ser humano enquanto perseguido em função de sua raça, religião, nacionalidade, etnia, opinião política e pertencimento a grupo social, enquanto o Direito Internacional dos Direitos Humanos objetiva também assegurar condições mínimas para que o homem sobreviva e possa buscar a felicidade, englobando assim a base de atuação daquele”.<sup>15</sup>

Verifica-se que o Direito Internacional dos Refugiados tem como uma de suas fontes o Direito Internacional dos Direitos Humanos que fornece princípios e complementaridade no que tange à proteção da pessoa humana. Sendo o Direito Internacional dos Refugiados uma vertente do Direito Internacional dos Direitos Humanos, pode-se concluir que a proteção ao refugiado é fortalecida pelo fato de assegurar o refúgio e a proteção estatal, bem como resguardar os direitos humanos. Ambas as vertentes apresentam diferenças em relação ao seu âmbito de aplicação, porém possuem o mesmo objeto e os mesmos sujeitos.

## 8. As fontes do Direito Internacional dos Refugiados

A proteção internacional dos refugiados possui um conjunto de regras jurídicas que constituem a sua base normativa. Essas regras encontram-se sedimentadas no Direito Internacional Público.

Há de se falar, em primeiro lugar, no artigo 7º da Convenção XII de Haia, de 1907, que mesmo não tendo entrado em vigor, serviu como referência histórica

---

<sup>14</sup> Cf. PEYTRIGNET, Gérard, SANTIAGO, Jaime Ruiz e CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. *As Três Vertentes da Proteção Internacional dos Direitos da Pessoa Humana: Direitos Humanos, Direito Humanitário e Direito dos Refugiados*. San José/Brasília: CICV, IIDH e ACNUR, 1996.

<sup>15</sup> JUBILUT, Liliana Lyra. *Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro*. São Paulo: Método, 2007, p.59.

e trouxe consigo três tipos de fontes, sendo elas os tratados, a equidade e os princípios gerais de direito.

O segundo diploma que merece ser mencionado é o Estatuto da Corte Permanente de Justiça Internacional, especificamente o artigo XXXVIII. Este artigo foi reproduzido pelo Estatuto da Corte Internacional de Justiça, que exemplifica as fontes do Direito Internacional Público, e possui a seguinte redação:

Artigo XXXVIII (1) – A Corte, cuja função é decidir de acordo com o direito internacional as controvérsias que lhe forem submetidas, aplicará: a) as convenções internacionais, quer gerais, quer especiais, que estabeleçam regras expressamente reconhecidas pelos Estados litigantes; b) o costume internacional, como prova de uma prática geral aceita como sendo o direito; c) os princípios gerais de direito, reconhecidos pelas nações civilizadas; d) sob ressalva da disposição do art 59, as decisões judiciais e a doutrina dos juristas mais qualificadas das diferentes nações, como meio de auxiliar para a determinação das regras de direito.

As fontes primárias do Direito Internacional são os tratados, o costume internacional e os princípios gerais do direito. Há também, subsidiariamente, como enuncia o artigo acima citado, as decisões judiciais, a doutrina e a equidade.

Os tratados representam a principal fonte do Direito Internacional Público e possuem uma extrema importância, pois fornecem uma certa segurança jurídica ao sistema internacional, já que positivam as normas. Para serem reproduzidos pelos Estados Partes, necessitam de um processo de inserção na ordem interna de cada país membro. Para o Direito Internacional dos Refugiados, o marco institucional foi a Convenção de 1951. Anos mais tarde, foi adotado o Protocolo de 1967 que, como dito anteriormente, aboliu as limitações presentes na Convenção de 51, aumentando a extensão da definição do termo refugiado.

Há também o auxílio de outros tratados que repercutem no Direito dos Refugiados e que visam assegurar uma maior proteção aos direitos humanos fundamentais. Como exemplo, pode-se citar a Declaração Americana de Direitos Humanos de 1948, a Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948, o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos e o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966. Existe, ainda, a contribuição de tratados regionais que tratam especificamente da temática dos refugiados, como é o caso da

Convenção Relativa aos Aspectos Específicos dos Refugiados Africanos, celebrado na África e adotado pela Organização da Unidade Africana.

Outra fonte do Direito Internacional dos Refugiados é o costume internacional. Este é a mais antiga das fontes do Direito Público e pode ser definido como a prática reiterada de determinada ação consciente classificada como obrigatória e necessária. O costume foi uma das bases para a codificação do instituto refúgio e foi o responsável por originar o termo “refúgio temporário”, que é aplicado para resolver questões de fluxos emergenciais de refugiados. Apesar de não estar disposto em nenhum documento do Direito Internacional, o refúgio temporário se constituiu um costume internacional pertencente ao Direito Internacional dos Refugiados e praticado pelos Estados.

A terceira fonte são os princípios gerais do direito, ou seja, regras comuns aos sistemas jurídicos que podem ser tanto de ordem internacional, quanto de ordem interna que se reproduzem internacionalmente. Dentre os princípios gerais, os que mais contribuem para o tema dos refugiados são o princípio da solidariedade e o da cooperação internacional.

O princípio da solidariedade define que os Estados devem agir de acordo com os princípios da justiça social e da equidade, e que devem dividir os custos dos desafios globais. Decorre, daí, sua relevância para o Direito Internacional dos Refugiados, “vez que este tem como objeto um tema global cujo gerenciamento e solução depende exclusivamente do auxílio de um Estado à população de outro Estado desprovida de proteção”.<sup>16</sup>

O fundamento da cooperação internacional atinge diretamente a problemática dos refugiados, que é vivenciada na comunidade internacional e necessita de esforços conjuntos para que se chegue a soluções e caminhos que estimulem o bom andamento da acolhida do indivíduo por um outro Estado diverso do seu.

Há ainda a compilação das decisões judiciais que são formadas pela jurisprudência internacional das Cortes que abrangem o tema dos refugiados, criando, em algumas situações, regras internacionais. As mais importantes e que merecem destaque são a Corte Internacional de Justiça e as Cortes Interamericana e Européia de

---

<sup>16</sup> JUBILUT, Liliana Lyra. *Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro*. São Paulo: Método. 2007. p. 96.

Direitos Humanos. É importante salientar que esta matéria está avançando aos poucos, uma vez que na atualidade a produção jurisprudencial sobre os refugiados é bem pequena.

Outra fonte subsidiária é a doutrina que é composta pelo conjunto de trabalhos intelectuais, de diversos autores, que discorrem sobre o tema. Para o Direito Internacional dos Refugiados, a principal fonte doutrinária consiste na Declaração de Cartagena, que inspirou a aplicação do refúgio em vários Estados da América. A declaração buscou reavaliar a proteção internacional aos refugiados, sugerindo uma ampliação no seu conceito.

Por fim, tem-se a equidade, que é uma maneira de suprir eventuais omissões na norma positivada, sendo um dos meios de resolução de contendas baseadas na razoabilidade, na justiça e nos princípios gerais.

## 9. O Refúgio no Brasil

No Brasil, a história do instituto refúgio tem início na década de 50, quando o país ratificou e recepcionou a Convenção de 51 e o Protocolo de 67. Em 1958, houve a inclusão do Estado brasileiro no Conselho Executivo do ACNUR. Porém, somente no final da década de 70 é que o país teve uma manifestação de uma verdadeira política de acolhida a refugiados.

No ano de 1977, o Brasil realizou um acordo com o Alto Comissariado para Refugiados, autorizando-o a instalar um escritório *ad hoc* no Rio de Janeiro. No entanto, esse escritório agiu essencialmente em programas de reassentamento dos refugiados. O acordo firmado continha a manutenção das limitações geográficas da Convenção de 51, somente recebendo refugiados oriundos da Europa.

O Brasil vivia sob o regime da ditadura militar e evitava que pessoas que se opunham à política vigente na época residissem no país, todavia, era lícito a acolhida com vistas a um assentamento em um terceiro país. Apesar de autorizar a instalação do ACNUR em seu território, o Estado Brasileiro não o reconhecia como órgão de uma organização internacional.

Durante esse período, o Alto Comissariado para Refugiados contou com algumas parcerias que foram fundamentais para a sua atuação no Brasil. Dentre seus

vários parceiros, vale ressaltar a Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro e a de São Paulo, e a Comissão Pontifícia Justiça e Paz.

Em 1982, a proteção aos refugiados no Brasil avançou, uma vez que houve o reconhecimento do mandato do ACNUR como órgão de uma organização internacional.

Com o fim das ditaduras e a instalação da democracia em determinados Estados da América Latina, iniciou-se a repatriação dos refugiados. Foi então que, a partir de 1984, os refugiados em território brasileiro passaram a ser “autorizados a ficar no Brasil por um período de tempo não condicionado a oportunidades de reassentamento e lhes eram concedidos documentos expedidos pelo ACNUR e endossados pela Polícia Federal. As autoridades nacionais indicavam seu entendimento de que os refugiados eram responsabilidade do ACNUR e não do Brasil”.<sup>17</sup>

No ano de 1989, o Brasil apresentou uma denúncia relativa à reserva geográfica presente na Convenção de 51. Foi também nesse ano, que a sede do escritório do ACNUR foi transferida para Brasília.

O retorno da democracia para o país, a instalação da Constituição de 1988 e o aumento do interesse pelo tema trouxeram benefícios aos refugiados: “foi elaborada a Portaria Interministerial 394, de 1991, que amplia o elenco de direitos dos refugiados e estabelece procedimento específico para a concessão de refúgio envolvendo tanto o ACNUR - que analisa os casos individuais - quanto o governo brasileiro, que dá a decisão final”.<sup>18</sup>

A concessão do refúgio no Brasil contava com o trabalho do ACNUR, que realizava entrevistas e emitia um parecer ao Ministério das Relações Exteriores, aconselhando a acolhida ou não do solicitante de refúgio. A decisão final era dada pelo Ministério da Justiça - após o encaminhamento dos documentos necessários pelo Ministério das Relações Exteriores - e publicada no Diário Oficial da União. Após esses procedimentos e o envio de um ofício para as Cáritas Arquidiocesanas do Rio de Janeiro e São Paulo, a Polícia Federal organizava toda documentação para o refugiado.

Foi verificado, em 1992, um avanço na história do refúgio no Brasil. O país expandiu a definição até então utilizada de refúgio (Convenção de 51 e Protocolo

---

<sup>17</sup> JUBILUT, Liliana Lyra. *Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro*. São Paulo: Método, 2007, p. 174.

<sup>18</sup> *Ibidem*, p. 175.

de 67), aplicando o conceito elaborado pela Declaração de Cartagena (1984), que, mais tarde, foi inserido na legislação nacional sobre refugiados.

O próximo passo na história do refúgio no Brasil foi a conclusão de um projeto de lei sobre o Estatuto Jurídico do Refugiado que se tornou um ponto de referência importantíssimo no que tange à proteção dos refugiados no país. A lei 9.474/1997 aderiu à definição mais ampla do conceito de refugiado, assentando, por meio do refúgio, pessoas que saem do seu Estado de origem por razões de graves e generalizadas violações dos direitos humanos. Mencionada lei afirmou a condição do Brasil como um Estado que respeita e efetiva o Direito Internacional dos Refugiados, apresentando diretrizes para o estabelecimento de critérios, procedimentos e aspectos específicos de regulamentação dos refugiados no território brasileiro. A lei ainda estipulou a criação de um órgão administrativo para tratar do tema: o Comitê Nacional para Refugiados.

Em 1998, o ACNUR saiu do Brasil e constituiu a sua sede em Buenos Aires, mas continuou a atuar no território brasileiro elaborando projetos, fazendo aconselhamentos técnicos e assistindo à integração local dos refugiados, dentre outras funções. Somente em 2004 ocorreu o retorno do Alto Comissariado ao Brasil, ainda subordinado ao escritório da Argentina, mas que se tornou autônomo no ano de 2005. Neste mesmo ano, ele é reconhecido como membro efetivo do CONARE, apesar de não possuir direito a voto.

## **10. As Estruturas Legais de Proteção ao Refugiado no Brasil**

Atualmente, as bases legais de proteção dos refugiados no Brasil são formadas pela Constituição Federal de 1988 e pela Lei n.º 9.474/1997. Há de se falar também nos instrumentos internacionais que o Brasil respeita e se compromete frente à comunidade internacional.

Ao analisar a Constituição Federal, observa-se que esta contém valores, direitos, princípios e garantias essenciais que acabam fortificando a proteção dos refugiados no Brasil, além de direcionar a sua aplicação. Em seu artigo 1º, a Constituição afirma a dignidade da pessoa humana como fator necessário de proteção. No artigo 4º, estabelece princípios que o Brasil deve seguir por ser uma pessoa jurídica



de Direito Internacional. Com base em tais artigos, abaixo transcritos, pode-se concluir que os fundamentos do refúgio, ainda que indiretamente, são garantidos na Carta Magna. Ademais ela traz obrigações relativas ao respeito dos direitos humanos, e dispõe sobre o tratamento jurídico dado aos estrangeiros no Brasil, invocando igualdade de prerrogativas e prevendo garantias e deveres aos não brasileiros que vêm buscar refúgio no país.

Artigo 1º: A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

- I – a soberania;
- II – a cidadania;
- III – a dignidade da pessoa humana;
- IV – os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;
- V – pluralismo político.

Artigo 4º: A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios:

- I – independência nacional;
- II – prevalência dos direitos humanos;
- III – autodeterminação dos povos;
- IV – não-intervenção;
- V – igualdade entre os Estados;
- VI – defesa da paz;
- VII – solução pacífica dos conflitos;
- VIII – repúdio ao terrorismo e ao racismo;
- IX – cooperação entre os povos para o progresso da humanidade;
- X – concessão de asilo político.

Conforme anteriormente mencionado, a Lei n.º 9.474/1997 instituiu o Comitê Nacional para Refugiados, regulamentando, em seu artigo 12, a competência de tal órgão.

Artigo 12: Compete ao CONARE, em consonância com a Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951, com o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados de 1967 e com as demais fontes de Direito Internacional dos Refugiados:

I - analisar o pedido e declarar o reconhecimento, em primeira instância, da condição de refugiado;

II - decidir a cessação, em primeira instância, ex officio ou mediante requerimento das autoridades competentes, da condição de refugiado;

III - determinar a perda, em primeira instância, da condição de refugiado;

IV - orientar e coordenar as ações necessárias à eficácia da proteção, assistência e apoio jurídico aos refugiados;

V - aprovar instruções normativas esclarecedoras à execução desta Lei.

Além das competências acima descritas, o CONARE pode ainda expedir Resoluções Normativas com a intenção de regulamentar questões práticas relativas aos refugiados. A criação desse Comitê representou um grande ponto positivo para a dinâmica do refúgio no Brasil, pois representa um órgão encarregado exclusivamente do domínio da problemática dos refugiados.

Vale citar, quanto ao tema, a conclusão alcançada por Liliana JUBILUT, no sentido de que “a lei nacional é uma evolução do sistema internacional de proteção aos refugiados, inovando no estabelecimento de um procedimento claro e sistematizado, por meio da criação do CONARE, de análise de solicitações de refúgio, que combina as necessidades do governo e dos refugiados e expandindo as hipóteses de concessão de refúgio”.

Conclui-se, do exposto, que, com a evolução do instituto do refúgio no Brasil e a inclusão, em seu ordenamento jurídico de um diploma legal que determina um sistema uniforme de refúgio, o país tornou-se um Estado acolhedor, representando, atualmente, o segundo maior<sup>19</sup> país de reconhecimento de refugiados da América Latina, estando atrás somente do México.

---

<sup>19</sup> Dado CONARE, 2006.

## **CAPÍTULO II**

### **1. A Proteção da família nos Instrumentos de Direitos Humanos**

Um dos princípios encontrados no refúgio é a reunião familiar, ou seja, a possibilidade do refugiado se reunir com sua família no país de acolhida. Para viabilizar tal prerrogativa, foram criadas normas de padrões internacionais.

A maior parte dos instrumentos internacionais possui disposições cujo objetivo é a proteção da família, instituto exaustivamente defendido pelos documentos de direitos humanos no âmbito internacional.

A Declaração Universal de Direitos Humanos, ao reconhecer a dignidade e os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, em seu artigo XVI, descreve que a família é “o núcleo natural e fundamental da sociedade e tem direito à proteção da sociedade e do Estado”. Além de expor a necessidade e a importância da esfera familiar, a Declaração também garante que a pessoa que se encontra como vítima de uma perseguição ilegítima tem o direito de procurar e fruir do asilo em outros países.

Da mesma forma, o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos assim entende. Em seu artigo XXIII, ele confirma a importância do elemento família, considerando-a parte essencial do grupo social.

Consoante os instrumentos acima citados, o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais reafirma essa compreensão e estipula a proteção e assistência da família sempre que for necessário. Nos termos do artigo 10 do pacto em questão, os Estados Partes reconhecem que:

Deve-se conceder à família, que é elemento natural e fundamental da sociedade, as mais amplas proteção e assistência possíveis, especialmente para sua constituição e enquanto ela for responsável pela criação e educação de seus filhos.

Em 1990, foi elaborada a Convenção sobre os Direitos da Criança. Os Estados Parte da Convenção reconhecem a Declaração Universal dos Direitos Humanos

e os Pactos Internacionais dos Direitos Humanos, considerando, portanto, todos os direitos inerentes à pessoa humana sem distinção de qualquer natureza.

Em seu Preâmbulo, a Convenção sobre os Direitos da Criança reafirma a base do grupo familiar. Há uma manifestação explícita da importância do ambiente da família para um desenvolvimento pleno do indivíduo, em especial a criança, que depende de cuidados até que seja capaz de assumir maiores responsabilidades.

O artigo IX da Convenção estabelece que a criança não pode ser separada dos seus pais contra a vontade destes. Há algumas exceções previstas, mas todas em conformidade com a legislação vigente. O artigo X, por sua vez, obriga os Estados a permitirem a criança ou a seus pais, o ingresso ou saída em um país integrante da Convenção, visando ao reagrupamento familiar. É salientado ainda, que os Estados devem agir de forma eficiente e humanitária.

É assegurado também pela Convenção que toda criança que busca refúgio ou que seja considerada refugiada deve receber assistência do Estado, de forma que possa exercer seus direitos fundamentais. Há ainda a outorga para que os Estados ajudem, de alguma maneira, a encontrar o paradeiro de seus pais com finalidade de reuni-los novamente. O artigo XXII da Convenção sobre os Direitos da Criança prevê que:

Para tanto, os Estados Partes cooperarão, da maneira como julgarem apropriada, com todos os esforços das Nações Unidas e demais organizações intergovernamentais competentes, ou organizações não-governamentais que cooperem com as Nações Unidas, no sentido de proteger e ajudar a criança refugiada, e de localizar seus pais ou outros membros da sua família a fim de obter informações necessárias que permitam sua reunião com a família (...).

No Pacto de San Jose da Costa Rica, é possível encontrar, no artigo XXVII, a defesa da proteção do núcleo familiar e a indispensabilidade da proteção dada pela sociedade e pelo Estado.

Outro documento de proteção dos direitos humanos é a Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos que propõe, assim como nos instrumentos acima

citados, que a família é a unidade grupal natural e fundamental da sociedade e que merece a proteção do Estado, que deve cuidar de sua saúde “física e moral”.<sup>20</sup>

A Convenção Européia de Direitos Humanos, que representou um dos mais significativos avanços na consolidação do Direito Internacional dos Direitos Humanos por elevar o indivíduo à condição de sujeito de direito internacional, expõe, em seu artigo 8º, parágrafo primeiro, o direito à vida familiar (que é concedido a qualquer pessoa) e, no artigo 12, o direito de constituir família. Eis os termos dos citados artigos:

Artigo 8º: Qualquer pessoa tem direito ao respeito da sua vida privada e familiar, do seu domicílio e da sua correspondência.

Artigo 12: A partir da idade núbil, o homem e a mulher têm o direito de se casar e de constituir família, segundo as leis nacionais que regem o exercício deste direito.

A defesa da instituição família por todos esses documentos de proteção dos Direitos Humanos demonstra a preocupação em se estabelecer normas específicas que visam ao desenvolvimento, ao amparo e aos benefícios da unidade familiar.

## **2. A Proteção da família nos Instrumentos Internacionais de Refúgio**

### **2.1. A Família segundo a Convenção de 1951 e a Declaração de Cartagena**

Acompanhando o entendimento da corrente dos Direitos Humanos, foram empenhados, ao longo da história do refúgio, esforços para se constituir modelos internacionais, positivados ou não, que determinassem critérios de aplicação do princípio do reagrupamento familiar.

Embora a Convenção de 1951 não tenha introduzido o princípio da reunião familiar no refúgio, a Ata Final da Conferência, que adotou a Convenção, recomenda que os Governos realizem ações com vistas à proteção da família do refugiado, principalmente para:

---

<sup>20</sup> Artigo 18, parágrafo primeiro, da Convenção da Organização de Unidade Africana.

Assegurar que a unidade da família do refugiado seja mantida especialmente nos casos em que o chefe da família tenha preenchido as condições necessárias para a sua admissão num determinado país.<sup>21</sup>

A Declaração de Cartagena também privilegiou a família e a sua reunificação. Na décima terceira recomendação do Colóquio de 1984, é reconhecida a reunião familiar como “princípio fundamental em matéria de refugiados que deve inspirar o regime de tratamento humanitário”. Mais uma vez, é notável consideração da comunidade internacional no que tange aos cuidados destinados à família.

## **2.2. Considerações às diretrizes do Alto Comissariado para Refugiados**

O ACNUR, que aconselha os Estados em questões de proteção e promoção do direito dos refugiados, oferece diretrizes – de política não vinculada – que também afirmam a importância essencial do princípio do reagrupamento familiar.

A separação familiar pode acarretar dificuldades que acabam por prejudicar a integração do refugiado em um novo Estado. O instituto do refúgio, baseado em questões humanitárias, se ateve a tomar medidas destinadas à melhoria da situação do refugiado, buscando garantir a reunificação familiar.

Em suas diretrizes, o Alto Comissariado consolida o princípio da unidade familiar, apoiado pela Declaração de Direitos Humanos e pelo Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos. Ambos os instrumentos determinam que a família é o elemento natural e fundamental da sociedade. Por este motivo, o refugiado possui o direito à reunião familiar, uma vez que os direitos concedidos ao refugiado devem ser estendidos aos membros de sua família.

A reintegração familiar promovida pelo Regime Internacional para Refugiados estabelece categorias de pessoas elegíveis para serem assistidas em várias circunstâncias.

*Reunification of the nuclear family, consisting of husband and wife and their dependent children. There is a virtually*

---

<sup>21</sup> Texto da Ata Final da Conferência que adotou a Convenção de 1951.

*universal consensus in the international community concerning the need to reunite members of this family nucleus.*<sup>22</sup>

Deve-se proteger o núcleo familiar composto pelo marido, pela esposa e pelas crianças dependentes. São considerados integrantes da relação matrimonial: os legalmente casados, os noivos e os que viveram juntos por um determinado período estimado pelo ACNUR. Outro ponto a ser observado é que a política adotada pelo Alto Comissariado defende o reagrupamento dos pais com os filhos dependentes e solteiros, independente de idade, desde que estivessem morando com seus pais no seu país de origem.

A reunificação de menores desacompanhados de pais e irmãos deve ser tratada como assunto de urgência, pois se entende que as crianças devem conviver em um ambiente familiar estável para garantir o desenvolvimento das competências pessoais e sociais. Porém, a reunião familiar nem sempre consistirá na melhor solução para a criança ou o adolescente, por isso devem ser observados, antes de qualquer decisão, o relacionamento entre as crianças e seus pais e se estes são capazes de dar orientações, suporte e cuidados emocionais.

O ACNUR se posiciona a favor da reunião de outros membros dependentes da unidade familiar. Por questões humanitárias, econômicas e emocionais é defendida a reunião de adultos que moravam e dependiam dos pais, em seu país de origem. É analisado se há condições reais de dependência e, caso contrário, se configuraria em uma situação de total desamparo.

A proteção fornecida pelo princípio da reunião familiar pode ser estendida a outros parentes dependentes. As orientações do Regime Internacional exemplificam os casos de irmãos solteiros, irmãs, tias, primos e outros familiares dependentes que participavam da unidade familiar no Estado de origem. Há ainda situações em que pessoas dependem do núcleo da família, mas que não possuem vínculo sanguíneo. Em todos esses casos, verificadas as circunstâncias vivenciadas, essas pessoas são consideradas elegíveis de promoção de reunificação familiar.

*Other dependent members of the family unit. Sometimes families have taken in and cared for other unattached persons, such as friends or foster children, to whom they are not*

---

<sup>22</sup> UNHCR. *Guideline on Reunification of Refugee Families*. Julho, 1983. Geneva: UNHCR, 1983..

*actually related by blood. If such persons are in the same situation as the relatives mentioned under (ii) above, they should also be considered eligible for UNHCR assistance with reunification. Care should however be taken to verify beforehand the true situation of such persons.*<sup>23</sup>

A situação condicionante de elegibilidade mencionada na afirmativa acima trata do caso de dependência direta da unidade familiar, evidenciadas quando envolve a mesma moradia ou quando a pessoa se torna dependente em decorrência uma circunstância posterior, como nos casos de morte do cônjuge ou do responsável pelo sustento da casa.

Nas diretrizes de julho de 1983, o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados reconhece a assistência à reunificação familiar para as pessoas que se encontrem fora do seu país de origem e que se encaixem no perfil de refugiado exposto no estatuto do ACNUR, na Convenção de 1951 (em seu artigo 1º) e no Protocolo de 1967.

Além dos expostos teóricos, existem alguns casos práticos de reunião familiar que são descritos nas *guidelines* do Regime Internacional para Refugiados.

Quando parte da família chega a um país de acolhida permanente e os outros integrantes ainda se encontram no país de origem, o Alto Comissariado justifica a reunião familiar. Há de se falar, porém, que nos casos em que o país de assentamento não seja de caráter permanente, não é aconselhável a promoção do reagrupamento familiar.

Se observado que uma parte da família está assentada em um Estado de refúgio permanente e outra em um país de refúgio temporário, é por vezes necessária a intervenção do Alto Comissariado. Isso ocorre devido às possíveis dificuldades e demora na obtenção da admissão dos membros de refúgio temporário no país de acolhida permanente dos seus familiares.

O ACNUR demonstra seu posicionamento nos casos em que integrantes de uma mesma família se encontram separados em diversas partes do país de assentamento temporário. Nessas situações, é defendida a real necessidade de reunião familiar.

---

<sup>23</sup> UNHCR. *Guideline on Reunification of Refugee Families*. Julho, 1983. Geneva: UNHCR, 1983.



Há também possibilidade dos integrantes da família se encontrarem em diferentes países de assentamento permanente. Esses casos apresentam um grande grau de dificuldade, pois não existem regras precisas que esclareçam qual parte da família deve aderir à outra. Podem, ademais, surgir problemas relativos às autoridades dos países de acolhida, bem como divergências entre os próprios familiares que possuem perspectivas diferentes em relação à integração familiar.

O Regime Internacional para Refugiados informa aos membros interessados na reunião familiar os procedimentos que devem ser seguidos, e presta assistência individual em relação à obtenção de vistos, documentos e organização da viagem. Esse trabalho é realizado sempre no sentido de facilitar o reagrupamento familiar, desde que ele seja de natureza duradoura. É possível também que o ACNUR exerça atividades de busca do paradeiro desconhecido de integrantes de uma determinada família.

O Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados exerce um papel de coordenador das atividades de promoção do reagrupamento de membros de família de refugiados separados. A Agência intercede junto aos governos, buscando a cooperação das autoridades competentes para obter um processo ágil e adequado de reunião familiar. Ela conta, ainda, com a colaboração de Organizações Intergovernamentais e Não-Governamentais.

*One of the functions of the High Commissioner's Office in facilitating reunification of refugee families is to obtain the overall cooperation of the authorities of the States concerned and the adoption on their part of criteria and measures permitting such reunification. This on-going task of laying the political, legal, administrative and operational groundwork for the smooth and regular solution of family reunification cases is a normal part of UNHCR's international protection activities which must be undertaken vis-à-vis both countries of asylum and countries of origin. Besides promoting liberal admission policies in countries of asylum, the Office seeks to ensure that family members are whenever possible granted the same legal status and facilities as the refugee.*<sup>24</sup>

Além de aconselhar a respeito das questões de reunião familiar, nos casos em que os indivíduos não se enquadrem na definição de refugiados, mas que sejam motivo de preocupação do Alto Comissariado, este poderá se posicionar a favor ou

---

<sup>24</sup> UNHCR. *Guideline on Reunification of Refugee Families*. Julho, 1983. Geneva: UNHCR, 1983.

contra o reagrupamento familiar desde que o considere viável. Ele encoraja os países que o reconhecem a refletir sobre a proteção internacional dos refugiados e seus princípios.

Nas decisões adotadas pela Comissão sobre Proteção Internacional dos Refugiados, foi afirmado que todos os esforços devem ser feitos para garantir a reunião familiar. E para alcançar tal objetivo, é solicitado que os países partes da relação de refúgio apoiem as ações do Alto Comissariado. É necessário, também, que haja o reconhecimento do direito de abandonar qualquer país, incluindo o de origem, e autorização de saída de membros da família dos refugiados, possibilitando que eles se juntem em um determinado país no estrangeiro.

Foi salientado que ao decidir sobre a reunificação familiar, a ausência de prova documental (validade do casamento ou filiação das crianças) não pode, por si só, ser considerada como um critério impeditivo, pois o ACNUR admite outros meios de provas alternativas.

Nas separações de famílias que envolvem menores não acompanhados, devem ser realizados esforços a fim de encontrar os pais ou outros parentes próximos antes das crianças serem assentadas. A localização da família deve ser feita o mais rápido possível, pois é tratada como motivo de urgência. Isso demonstra a tentativa de manutenção dos laços com a família natural. Nesse ponto, é interessante fazer uma breve ponderação no que diz respeito aos menores não acompanhados. Eles são crianças ou adolescentes que estão separados de seus pais ou de algum adulto que, em virtude de lei ou da convivência costumeira, deva desempenhar tal função. O termo correto a ser utilizado é “menor ou criança não acompanhada”; visto isso, não é razoável que os menores não acompanhados sejam considerados órfãos. Tal conclusão não pode ser presumida, pois ao classificá-los como órfãos, as iniciativas relativas à adoção são tomadas no lugar das atividades de busca de sua família.

Outro ponto abordado é que se devem conceder as mesmas facilidades e condições de refúgio aos membros da família do indivíduo formalmente reconhecido como refugiado.

E, por fim, a Comissão Sobre Proteção Internacional dos Refugiados conclui que em alguns casos determinados, a reunião familiar deve ser facilitada por medidas especiais de assistência de tal modo que dificuldades econômicas no país de

assentamento não atrasem a autorização de entrada dos membros da família do refugiado.

É também entendimento das diretrizes em questão a afirmação do direito à família. Tem-se que o ACNUR reconhece que a prática da reunião familiar é um caminho necessário para se realizar uma integração bem sucedida do refugiado.

O Alto Comissariado adota critérios liberais para a definição da unidade familiar, aconselhando positivamente os casos que envolvem não só cônjuges e seus filhos menores, como também casais que não são legalmente casados, mas que constituem um estável e verdadeiro grupo familiar (incluindo os homossexuais). As propostas do ACNUR abrangem ainda, ascendentes que não possuem outros meios de apoio familiar no seu país de origem, e os filhos maiores que são incapazes de defesa própria, devido ao estado de saúde deles. É defendida também, a isenção dos refugiados do cumprimento de algumas obrigações impostas aos cidadãos estrangeiros. Como por exemplo, provar os recursos econômicos suficientes para sobrevivência e acomodação adequada.

Os membros da família que se encaixam no critério de reunião familiar devem gozar dos mesmos direitos do refugiado e também têm de receber o mesmo tratamento dado aos cidadãos nacionais, como acesso à saúde, educação, emprego e orientações sobre atividades profissionais. Nas propostas apresentadas pelo ACNUR, é garantido o direito de recurso contra o indeferimento do pedido de reunião familiar.

Por fim, o Regime Internacional em discussão, não faz objeção no que tange à exclusão de benefícios aos familiares do refugiado por razões de ordem pública e segurança interna. Contudo, motivos de saúde não devem ser utilizados como impedimento do exercício do direito de reunião familiar.

### **3. A Unidade Familiar para a Lei Nacional e a Resolução 04 do Comitê Nacional para Refugiados**

O direito brasileiro, além de internalizar os instrumentos internacionais, instituiu uma lei que define a aplicação dos mecanismos do Estatuto dos Refugiados de 1951. A Lei n.º 9.474/97 estende o efeito da declaração da condição dos refugiados a determinados membros da família.

Artigo 2º: Os efeitos da condição dos refugiados serão extensivos ao cônjuge, aos ascendentes e descendentes, assim como aos demais membros do grupo familiar que do refugiado dependerem economicamente, desde que se encontrem em território nacional.

Ao analisar a legislação nacional observa-se que o Brasil admite o princípio da reunião familiar.

Antes da Lei n.º 9.474/1997, a Constituição da República já tratava o tema da reunião familiar como uma acepção fundamental nas decisões do Estado. Seus artigos refletem, ainda, a definição do conceito de família considerando o casamento legal e também a qualidade de união estável.

O artigo 226 da Carta Magna estipula que:

A família, base da sociedade, tem especial proteção do Estado.

§ 1º *omissis*

§ 2º *omissis*

§ 3º: Para efeito de proteção do Estado, é reconhecida a união estável entre o homem e a mulher como entidade familiar, devendo a lei facilitar sua conversão em casamento.

§ 4º: Entende-se, também, como entidade familiar a comunidade formada por qualquer dos pais e seus descendentes.

Em complemento à lei nacional que determina os mecanismos e os procedimentos a adotados no Brasil, o Comitê Nacional para os Refugiados editou a Resolução Normativa n.º 4, que também aborda questões relativas à reunião familiar.

Tal Resolução manteve o entendimento da extensão da condição de refugiado prevista na Lei n.º 9.474/97, mas somou outros critérios a serem considerados para classificar a figura do dependente. Nos termos do referido instrumento normativo,

Artigo 1º: Poderão ser estendidos os efeitos da condição de refugiados a título de reunião familiar, ao cônjuge, ascendente ou descendente, assim como aos demais integrantes do grupo familiar que dependem economicamente do refugiado, desde que se encontrem em território nacional.

Artigo 2º: Para efeito do disposto nesta Resolução, consideram-se dependentes:

I - O cônjuge;

II – Filhos (as) solteiros (as), menores de 21 anos, naturais ou adotivos, ou maiores quando não puderem prover o seu próprio sustento;

III - Ascendentes; e

IV - Irmãos, netos, bisnetos ou sobrinhos, se órfãos, solteiros e menores de 21 anos, ou de qualquer idade quando não puderem prover o próprio sustento.

O texto do CONARE apresenta um rol taxativo que qualifica a aplicabilidade do princípio da reunião familiar. É prevista, ainda, a existência de situações não mencionadas na Resolução e, portanto, passíveis de avaliação do Comitê Nacional, que deve se basear em critérios essencialmente humanitários para deferir as solicitações.

## CAPÍTULO III

### 1. O Desenvolvimento do Conceito de Refugiado e sua Aplicação no Brasil

A Convenção de 1951, relativa ao Estatuto dos Refugiados, e o Protocolo de 1967 estabeleceram o conceito de refugiados, o qual inclui pessoas que se encontram fora do seu país de origem, por fundado temor de perseguição, por motivos de raça, religião, nacionalidade, opinião política ou por fazer parte de determinados grupos sociais e que não possa ou não deseje retornar para seu Estado nascente.

O ACNUR defende uma escala maior de abrangência e define, em suas recomendações, que também se encaixam no termo refugiados pessoas que fogem de conflitos armados (ou de alguma situação relacionada) e necessitam de proteção internacional. Essa proteção decorre da deficiência de garantia dos direitos humanos fundamentais e dos riscos de agressão à segurança física.

Portanto, há um aconselhamento do Alto Comissariado para a extensão de concessão do *status* de refugiado a pessoas provenientes de países assolados por guerra e violência generalizada.

Deve-se observar que o principal documento internacional de Direito dos Refugiados é um tratado com mais de cinquenta anos. Os motivos do grande fluxo de refugiados passaram por algumas mudanças e, atualmente, o que se examina são causas relacionadas a conflitos armados, guerras civis e violências étnicas, religiosas entre outras.

A lei brasileira que regulamenta o instituto do refúgio – Lei n.º 9.474/97 - demonstra uma concordância com o Alto Comissariado e amplia o conceito de refugiado, para alcançar as vítimas de violação grave e generalizada de direitos humanos. Por isso, também é refugiado para o entendimento brasileiro, as vítimas de conflitos armados.

## **2. A importância da Reunião Familiar como fator da Integração Local**

Normalmente, a pessoa refugiada se depara com várias dificuldades ao chegar em um país de assentamento. Entre esses problemas, pode-se citar, dentre outros, o preconceito, o novo idioma, o acesso à saúde e educação, medo, insegurança, falta de trabalho, custo de vida da localidade e moradia.

Não resta dúvida que a integração local é facilitada quando o refugiado encontra-se com a sua família, ou seja, a adaptação do refugiado é positivamente influenciada quando há o convívio com os seus familiares. Daí a importância da unidade da família e da aplicação do princípio da reunião familiar no refúgio.

### **2.1. A Dispersão das Famílias e as Atividades da Cruz Vermelha**

Nem sempre é tão simples a promoção do reagrupamento familiar. Um sério problema vivenciado atualmente envolve a questão das pessoas desaparecidas e/ou separadas pelos conflitos armados, levando a um grande índice de dispersão das famílias.

Em situações de conflitos armados, normalmente os meios de comunicação tradicionais são restritos, o que prejudica, de uma forma geral, o contato entre os entes familiares, atingindo aqueles que presenciam a guerra em diversos pontos de localização, bem como os que fogem em busca de refúgio, os presos e os que já faleceram.

O Comitê Internacional da Cruz Vermelha, as Sociedades Nacionais da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho exercem um papel fundamental para a unidade familiar, por meio de suas atividades que visam ao restabelecimento do contato entre os familiares vítimas de conflitos armados.

Nos países que sofrem com a guerra, é criada uma rede internacional de comunicação, formada pelo CICV, pela Cruz Vermelha local da região e pelo Crescente Vermelho. Há também a colaboração de pessoas que queiram e tenham condições de contribuir com o trabalho realizado, além de parceiros como o ACNUR, Organizações Não-Governamentais, que tenham como temática os refugiados, e líderes religiosos.

Em regiões de paz, a Cruz Vermelha Nacional e as Sociedades do Crescente Vermelho utilizam suas próprias redes de comunicação para localizar pessoas que estejam em um território de conflito.

As Sociedades Nacionais são essenciais para o restabelecimento do contato entre os membros das famílias, pois se encontram estrategicamente situadas nos interiores dos países e, por isso, podem ser rapidamente mobilizadas em casos de necessidade, colaborando com o CICV através de uma rede mundial para reintegração de contatos familiares.

Desta maneira, o Comitê Internacional da Cruz Vermelha compensa a falta dos veículos de comunicação e coordena uma rede que recolhe e distribui informações sobre as famílias, facilitando o restabelecimento do contato. O serviço de buscas, que tem como objetivo localizar pessoas de paradeiro não conhecido utiliza mecanismos que são definidos de acordo com o contexto analisado e com os recursos “necessários e disponíveis” no local. São privilegiados os meios de comunicação simples e eficientes, como, por exemplo, telefone celular e transmissão via rádios nacionais e internacionais.

A escolha de um método em detrimento de outros e a forma como ele é usado se baseia sempre em uma análise preliminar que leva em conta o objetivo almejado, os recursos disponíveis e os que são necessários para se conseguir o objetivo. Os instrumentos usados não devem de nenhuma forma correr o risco de prejudicar as pessoas envolvidas; qualquer ação levada a cabo deve ser no interesse das vítimas e adequada para as condições locais.<sup>25</sup>

Os refugiados podem usar telefones celulares da Cruz Vermelha para dar conhecimento sobre sua localização aos seus parentes; também há a possibilidade de que os nomes e os endereços dos refugiados sejam transmitidos pelas redes de rádios nacionais e internacionais e/ou publicados em jornais ou quadros de avisos.

Esta transmissão radiofônica de nomes é particularmente importante para as famílias que estão em áreas isoladas e podem estar ansiosas para saber se seu parente mais próximo chegou com segurança em seu destino. A transmissão radiofônica também é usada em casos especiais, tais como os das

---

<sup>25</sup> CICV. Guerra e laços familiares: um panorama geral. Disponível em: <[www.icrc.org/Web/por/sitepor0.nsf/html/5Y2N7F](http://www.icrc.org/Web/por/sitepor0.nsf/html/5Y2N7F)> Acesso em janeiro de 2009.



crianças desacompanhadas ou dos idosos. Seus nomes são transmitidos pelo rádio a fim de procurar seus pais e parentes.<sup>26</sup>

Outro instrumento utilizado é o cadastro feito pelos refugiados, disponibilizado no site do CICV Laços Familiares, contendo seus nomes e endereços. Essa ação busca facilitar a transmissão de informações entre as famílias e colaborar para a elaboração das mensagens eletrônicas enviadas pela Cruz Vermelha.

Em zonas de conflitos, é bastante comum a troca de informações entre as famílias por meio das cartas não lacradas enviadas via Cruz Vermelha, que, apesar de geralmente terem livre trânsito nas linhas de combate, podem, eventualmente, ser censuradas pelas partes beligerantes. Estabelecido o primeiro contato, há um facilitador, pois a ligação entre as famílias poderá ser continuada por meio da rede internacional de mensagens da Cruz Vermelha.

## **2.2. Procedimentos adotados em caso de vítimas mais vulneráveis**

Na maior parte das situações em que há separações de família (conflitos armados, deslocamentos populacionais em massa e outras tantas crises), as crianças são as maiores vítimas, pois, normalmente, são separadas dos seus pais, ou de outros adultos responsáveis por elas. Outras vítimas também frequentes são os idosos e os deficientes.

Ao se concluir que, de fato, houve a separação da criança, esta se encaixa na definição de “crianças separadas ou desacompanhadas”. O termo “órfão” muitas vezes é erroneamente empregado, uma vez que só deveria ser utilizado quando o destino dos pais da criança ou outros parentes próximos não pôde efetivamente ser definido.

O Comitê Internacional da Cruz Vermelha tem, em suas diretrizes, quatro procedimentos de intervenção para solucionar o problema das crianças desacompanhadas.

Identificar as crianças separadas ou desacompanhadas tão logo seja possível, e cadastrá-las; garantir a sua sobrevivência e bem-estar com cuidados provisórios que vão de encontro com suas necessidades de desenvolvimento; procurar seus pais e parentes, e reuni-los às suas famílias tão logo seja possível; e assegurar cuidados

---

<sup>26</sup> CICV. Guerra e laços familiares: um panorama geral. Disponível em: <[www.icrc.org/Web/por/sitepor0.nsf/html/5Y2N7F](http://www.icrc.org/Web/por/sitepor0.nsf/html/5Y2N7F)> Acesso em janeiro de 2009.

de longo prazo adequado para aquelas crianças que não podem ficar com suas próprias famílias novamente.<sup>27</sup>

O CICV realiza buscas das crianças separadas de suas famílias por causa de conflitos, em promoção do respeito aos direitos e à dignidade do menor. Quando a criança é encontrada, é feito o seu cadastro, iniciando, em seguida, o trabalho de restabelecimento do grupo familiar, por meio da procura dos pais ou de algum parente da respectiva criança.

Caso essas tentativas sejam bem sucedidas, o diálogo entre os membros familiares e a criança é facilitado por meio da rede internacional de comunicação da Cruz Vermelha. Se verificado que o ambiente familiar em questão emana segurança e pode garantir o bem estar da criança, o CICV, juntamente com a cooperação do ACNUR, organizará o processo de reunião dos membros da família.

Segundo dado do Comitê Internacional da Cruz Vermelha, no período de 2003 a 2006, o CICV levou de volta para o seio familiar 6.237 crianças que estavam desacompanhadas e separadas. Em 2006, 775 crianças foram trazidas de volta para os pais.<sup>28</sup>

As crianças possuem garantias que se encontram na Convenção dos Direitos da Criança, ratificada quase em âmbito mundial. São prerrogativas criadas em decorrência das necessidades especiais que os menores possuem em razão da falta de maturidade física e mental.

No artigo X da Convenção é garantido o direito da criança viver com os seus pais, a não ser que por motivos de força maior, como maus tratos, isso não seja possível.

A Convenção igualmente defende o direito de locomoção da criança entre os países, com o objetivo de reencontrar sua família, sendo essa prerrogativa estendida também aos seus pais. Uma vez atendidos os requisitos previstos nas legislações de cada Estado, busca-se garantir que a criança viva em seu país de origem. Caso haja oposição a tal direito, cabe ao Estado encontrar a solução pertinente.

---

<sup>27</sup> CICV. Guerra e laços familiares: um panorama geral. Disponível em: <[www.icrc.org/Web/por/sitepor0.nsf/html/5Y2N7F](http://www.icrc.org/Web/por/sitepor0.nsf/html/5Y2N7F)> Acesso em janeiro de 2009.

<sup>28</sup> CICV. *Protegendo as crianças no conflito armado*. Disponível em: <<http://www.icrc.org/Web/por/sitepor0.nsf/html/children-interview-101207>> Acesso em fevereiro de 2009.

No artigo XXII da Convenção, estão expressos os direitos das crianças refugiadas. O menor tem o direito de ser reconhecido como refugiado estando só, acompanhado de seus pais ou de outro adulto, de ser protegido pelos instrumentos internacionais de proteção à criança e de receber assistência humanitária.

Nas situações em que a criança seja considerada refugiada, o Estado e as Organizações Internacionais deverão prestar ajuda com a finalidade de facilitar o reencontro da família. Se não for possível que a família seja reencontrada, o menor será protegido e seus direitos serão reconhecidos como os mesmos de qualquer outra criança privada de seu ambiente familiar.

O ACNUR entende que menor não acompanhado é alguém que “está separado de ambos os pais e para o qual não se encontra qualquer pessoa que, por lei e ou costume, em relação a ele, assuma a responsabilidade”. De acordo com os dados do Alto Comissariado para Refugiados, a porcentagem de crianças refugiadas não acompanhadas varia de 2% a 5% da população de refugiados<sup>29</sup>.

Conforme dito anteriormente, o CICV (um grande parceiro do Alto Comissariado para Refugiados) trabalha para assegurar que as crianças não acompanhadas sejam identificadas e cadastradas e, sempre que possível, que suas famílias sejam localizadas.

Tanto o ACNUR, quanto o Comitê da Cruz Vermelha não promovem a adoção de menores desacompanhados e separados de suas famílias. De acordo com Kristin Barstad<sup>30</sup> – consultora do CICV para a proteção à criança – na maioria dos casos, com uma busca eficiente, é possível que a criança tenha pais ou outros parentes encontrados.

Em vista disso, a adoção não deve ser considerada como opção razoável se ainda houver esperanças de se proceder a buscas com sucesso e realizar a reunião familiar, pois se deve dar a devida importância ao princípio da unidade familiar.

Nos casos em que a adoção é vista como uma alternativa, devem ser priorizados os interesses da criança. O processo de adoção será conduzido com base nas leis consuetudinárias, nacionais e internacionais. Dentre outros fatores, estas leis dispõem sobre quem tem prioridade na adoção.

---

<sup>29</sup> Dado retirado do site do ACNUR: <[www.acnur.org](http://www.acnur.org)>

<sup>30</sup> CICV. *Protegendo as crianças no conflito armado*. Disponível em: <<http://www.icrc.org/Web/por/sitepor0.nsf/html/children-interview-101207>> Acesso em fevereiro de 2009.

A prioridade é sempre dada para a adoção por parte de parentes onde quer que eles residam. Se não for uma opção, a adoção dentro da comunidade da qual a criança provém é preferida, ou pelo menos dentro da sua própria cultura.<sup>31</sup>

A adoção internacional é regulada pela Convenção de Haia relativa à Proteção das Crianças e à Cooperação em Matéria de Adoção Internacional, concluída em 1993 e adotada pelo Brasil em 1999.

Referida Convenção serve de base para regulamentar as adoções entre os países, no que diz respeito às crianças refugiadas e outras crianças internacionalmente deslocadas. Foi elaborada para garantir que o interesse da criança e o respeito a seus direitos fundamentais sejam protegidos.

Muitas vezes, a adoção internacional pode representar um benefício para a criança que não consegue encontrar uma família adequada no país de origem. Para que haja avanços no que tange à adoção internacional, a Convenção salienta a necessidade de cooperação entre os Estados Membros.

Dispo o artigo II da Convenção:

A Convenção será aplicada quando uma criança com residência habitual em um Estado Contratante (“o Estado de origem”) tiver sido, for, ou deva ser deslocada para outro Estado Contratante (“o Estado de acolhida”), quer após sua adoção no Estado de origem por cônjuges ou por uma pessoa residente habitualmente no Estado de acolhida, quer para que essa adoção seja realizada, no Estado de acolhida ou no Estado de origem.

No seu âmbito de aplicação, são apresentados os requisitos para as adoções internacionais, definidas as funções das Autoridades Centrais de cada Estado Contratante – responsáveis por dar cumprimento às obrigações determinadas pela Convenção –, e regulada a parte processual da adoção internacional, entre outras disposições gerais.

O artigo V estabelece as seguintes providências que devem ser tomadas pelas autoridades competentes do Estado de acolhida a fim de possibilitar as adoções autorizadas pela Convenção:

---

<sup>31</sup> CICV. *Protegendo as crianças no conflito armado*. Disponível em: <<http://www.icrc.org/Web/por/sitepor0.nsf/html/children-interview-101207>> Acesso em fevereiro de 2009.

Artigo V: As adoções abrangidas por esta Convenção só poderão ocorrer quando as autoridades competentes do Estado de acolhida:

- (a) Tiverem verificado que os futuros pais adotivos encontram-se habilitados e aptos para adotar;
- (b) Tiverem assegurado de que os futuros pais foram convenientemente orientados;
- (c) Tiverem verificado que a criança foi ou será autorizada a entrar e a residir permanentemente no Estado de acolhida.

Idosos e deficientes físicos também fazem parte do rol de pessoas mais vulneráveis nos casos em que há dispersão das famílias. Por diversas razões elas podem permanecer isoladas e serem incapazes de prover seu sustento e sua sobrevivência. Por isso, o CICV pode também intervir, quando necessário, com o objetivo de promover a reunião familiar com os seus parentes.

No que tange às pessoas que estejam em condição de privação de liberdade, o CICV realiza visitas aos cárceres privados com a finalidade de obter informações sobre o paradeiro dos familiares presos e transmiti-las aos seus parentes. Essa ação permite que as famílias se tranquilizem e mantenham contato com os seus familiares prisioneiros através da rede de mensagens da Cruz Vermelha.

Outra atividade empreendida pelo CICV é a obtenção de certidões de óbito e listas de pessoas que morreram em um determinado conflito. Isto permite, mais uma vez, que os membros da família sejam avisados sobre o destino de seus parentes.

Depois de realizados todos os esforços possíveis e, se ainda assim, não houver resposta alguma sobre o paradeiro da pessoa, esta será reconhecida como desaparecida. Nessas situações, os Estados devem tomar medidas para reunir toda informação útil de que disponham sobre tais pessoas. Além disso, quando necessário, devem identificar os restos mortais, tratar dos arquivos relativos às pessoas desaparecidas e permitir que os parentes resolvam assuntos de cunho legal, como, por exemplo, estado civil.<sup>32</sup>

O CICV se esforça para adquirir informações sobre o destino da pessoa procurada e se concentra em assistir as famílias das pessoas desaparecidas através de aconselhamento legal, administrativo e psicológico.

---

<sup>32</sup> CICV. Guerra e laços familiares: um panorama geral. Disponível em: <[www.icrc.org/Web/por/sitepor0.nsf/html/5Y2N7F](http://www.icrc.org/Web/por/sitepor0.nsf/html/5Y2N7F)> Acesso em janeiro de 2009.

O Comitê Internacional da Cruz Vermelha possui planos de ações para lidar com a questão das pessoas desaparecidas. Esses planos incluem: 1) a promoção do Direito Internacional e das instruções do CICV relativas ao tema; 2) o estímulo à cooperação militar dos Estados Parte do conflito - de modo a facilitar a identificação dos restos mortais e garantir o seu manuseio apropriado; 3) a prevenção dos desaparecimentos através do estudo e aplicação de métodos eficazes.<sup>33</sup>

Vale observar, por fim, que em seus planos de ações, a Cruz Vermelha incita que os Governos, as Nações Unidas e as Organizações Não-Governamentais priorizem a temática das pessoas desaparecidas em suas agendas.

### 3. O Panorama do Refúgio no Brasil

Notados os fatores que envolvem a dispersão das famílias, a importância da unidade familiar para a integração local do refugiado, e os esforços que o CICV realiza com seu sistema de busca de familiares, não há dúvida que o princípio da reunião familiar deve ser analisado como essencial para a temática dos refugiados.

O refúgio é um processo cada vez mais comum nas sociedades atuais, e o Brasil é um país tradicionalmente solidário que apresenta um dos maiores índices de reconhecimento do *status* de refugiado.

António Guterres, o Alto Comissário das Nações Unidas para Refugiados, afirma que “O Brasil é um país de asilo e exemplo de comportamento generoso e solidário”.

Segundo o Comitê Nacional para Refugiados, em seus dados mais recentes, o número total de refugiados no Brasil chega a 3.956 (três mil novecentos e cinquenta e seis), assim divididos:

- 3.579 (três mil quinhentos e setenta e nove) refugiados reconhecidos por vias tradicionais de elegibilidade;
- 377 (trezentos e setenta e sete) refugiados reconhecidos pelo Programa de Reassentamento.

---

<sup>33</sup> CICV. Pessoas desaparecidas- ajudando as famílias a descobrir a verdade. Disponível em: < [www.icrc.org/web/por/sitepor0.nsf/htmlall/6fqqt2?opendocument](http://www.icrc.org/web/por/sitepor0.nsf/htmlall/6fqqt2?opendocument) > Acesso em janeiro de 2009.

No Brasil, existem políticas públicas nas áreas de educação, saúde e trabalho, realizadas em parceria do governo com setores da sociedade, que visam à inclusão dos refugiados na esfera social em detrimento da discriminação e do preconceito. Além disso, há o amparo constitucional que garante o tratamento igualitário aos brasileiros e estrangeiros residentes no país.

O refugiado goza da proteção do Governo Brasileiro e pode, por exemplo, adquirir documentos, trabalhar, estudar e exercer os mesmos direitos de qualquer estrangeiro legalizado no país.

Dentro do universo de refugiados em solo brasileiro há setenta tipos de nacionalidades distintas. As de maior representatividade são, respectivamente: Angola, Colômbia, República Democrática do Congo, Libéria e Iraque.

Nacionalidades com maior representatividade de refugiados no Brasil

Nacionalidade	Refugiados	Porcentagem (%)
Angola	1687	42.7
Colômbia	534	13.4
República Democrática do Congo	340	8.4
Libéria	259	6.5
Iraque	178	4.5

CONARE jan/09

Seguem, abaixo, alguns dados relevantes sobre o panorama dos refugiados no Brasil:

## Refugiados no Brasil por Continente

Continente	Refugiados	Porcentagem (%)
África	2676	67.5
América	762	19.5
Ásia	401	10.1
Europa	117	2.9
TOTAL	3956	100 %

CONARE jan/09

## Porcentagem do número de refugiados no Brasil, por gênero, no período de 1998 a 2008

Homens Refugiados	Mulheres Refugiadas
34%	66 %

Período 1998 a 2008/ Ministério da Justiça

Em relação ao quesito da reunião familiar, do ano de 1998 a 2008, o CONARE contabilizou cento e trinta e quatro casos, tanto de elegibilidade quanto de reassentamento. Parece um número modesto, tendo em vista relevante importância.



## Reunião Familiar no Brasil

Ano	Reunião familiar
1998	-----
1999	16
2000	10
2001	13
2002	30
2003	08
2004	10
2005	08
2006	10
2007	16
2008	13
TOTAL	134

CONARE jan/09

Como já foi dito no capítulo anterior, o Brasil adota a Lei n.º 9.474/97 para regular a questão de refugiados. E o princípio da reunião familiar é expresso no artigo II da Lei.

Artigo II: Os efeitos da condição dos refugiados serão extensivos ao cônjuge, aos ascendentes e descendentes, assim como os demais membros do grupo familiar que do refugiado dependerem economicamente, desde que se encontrem em território nacional.

Apesar de elencar as pessoas legitimadas a receberem a concessão do reagrupamento familiar, a Lei n.º 9.474/97 não exemplifica especificamente o grau de parentesco necessário para se configurar ascendente, não determina limites relativos no que tange aos descendentes, e alcança todos os dependentes econômicos do grupo familiar. Essa norma evidencia uma ampla abordagem de extensão da condição de

refugiado. A reunião será duradoura enquanto existir a necessidade de proteção permitida pelo Estado Brasileiro.

Outro instrumento utilizado pelo Brasil para analisar as solicitações de reunião familiar, também já abordado neste trabalho, é a Resolução Normativa n.º 04, que acrescentou ao artigo II da Lei outros fatores caracterizadores para concessão da reintegração da família no refúgio.

Artigo I: Poderão ser estendidos os efeitos da condição de refugiados a título de reunião familiar, ao cônjuge, ascendente ou descendente, assim como os demais integrantes do grupo familiar que dependem economicamente do refugiado, desde que se encontrem em território nacional.

Artigo II: Para efeito do disposto nesta Resolução, consideram-se dependentes:

I - O cônjuge;

II - Filhos (as) solteiros (as), menores de 21 anos, naturais ou adotivos, ou maiores quando não puderem prover o seu próprio sustento;

III - Ascendentes; e

IV - Irmãos, netos, bisnetos ou sobrinhos, se órfãos, solteiros e menores de 21 anos, ou de qualquer idade quando não puderem prover o próprio sustento.

Observa-se que a Resolução limita a idade dos filhos (as) que poderão ser beneficiados pela reunião familiar, diferentemente do posicionamento da Lei n.º 9.474/97 e do ACNUR, que justificam a reunificação familiar dos pais e filhos, independente da idade, nos casos de dependência econômica.

Essa percepção é igualmente avaliada no tocante ao inciso IV, onde é verificado novamente, um alcance máximo relativo à idade do familiar (21 anos).

Ao mencionar “prover o próprio sustento” (incisos II e IV) entende-se que o dependente deve possuir algum tipo de deficiência de caráter físico e mental. Deve-se provar, por meio de um atestado médico, que o membro da família não possui condições de trabalhar e se sustentar sozinho.

Artigo 2º, § 2º: A avaliação da situação a que se refere os incisos II e IV deste artigo atenderá a critérios de ordem física e mental e deverá ser declarada por médico.

Um grande ponto positivo que a Resolução apresenta é a equiparação ao órfão do menor que tenha pais presos ou desaparecidos. É uma normativa que busca alcançar os mais vulneráveis e garantir uma maior proteção.

A resolução foi criada com o objetivo de disciplinar a Lei n.º 9.474/97. Por sua vez, ela apresentou limitações que acabam por reduzir o direito concedido pela lei. A norma legal estipulada pelo Congresso Nacional e sancionada pelo Presidente da República simboliza a vontade da maioria do povo, uma vez que é a população que elege seus representantes. É um processo constitucional baseado na representação direta da sociedade.

Já a Resolução Normativa, que tem como objetivo regulamentar questões práticas relativas aos refugiados, é expedida pelo CONARE que é um órgão de deliberação coletiva, multi-ministerial com representantes do Ministério da Justiça, Ministério das Relações Exteriores, Ministério do Trabalho e Emprego, Ministérios da Saúde e o da Educação, além do Departamento da Polícia Federal, da Cáritas Arquidiocesana de São Paulo e do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (que apesar de possuir direito a se pronunciar, não tem direito a voto).

O Comitê Nacional para Refugiados já demonstrou uma certa flexibilização no seu entendimento devido à grande complexidade das situações de dispersão e reunião familiar. Houve um caso de uma congolesa que veio ao Brasil buscar refúgio, em decorrência da repressão sofrida por um partido de oposição ao Governo, no qual seu marido trabalhava como motorista. Certo dia, ao chegar em casa, se deparou cercada por policiais, logo, a mulher não teve outra opção senão deixar a República Democrática do Congo para trás, assim como sua família. Ela foi para Angola, lugar onde conseguiu a passagem para vir ao Brasil, o país que a acolheu e lhe concedeu o *status* de refugiada. Um dos filhos da congolesa sempre soube o paradeiro de sua mãe e nutria o desejo de reencontrá-la. Após sair da casa de seu pai, que havia se casado com outra mulher, o filho foi para a África do Sul alegando sofrer maus tratos de sua madrasta e posteriormente, para a Angola, onde finalmente obteve a passagem com destino ao Brasil. Ao chegar em território brasileiro, com a ajuda da Cáritas do Rio de Janeiro, ele se encontrou com sua mãe e solicitou o pedido de reunião familiar. Porém, no momento do pedido, o solicitante tinha vinte e dois anos recém-completados, o que significa dizer que ele não se encaixava na descrição permissiva de dependentes que podem ter estendidos os efeitos da condição de refugiado, de acordo com a Resolução

n.º 04. Contudo, o CONARE reconheceu, apesar da idade, que o filho efetivamente já buscava o reagrupamento familiar há quase oito anos, ou seja, bem antes de completar vinte e dois anos. Além disso, havia suspeita de que a mãe era soropositiva e que a presença do filho, representando o núcleo familiar, se consolidaria como um apoio social de muita valia. Por esses motivos, o CONARE concedeu o pedido de reunião familiar.<sup>34</sup>

Apesar da flexibilidade demonstrada no caso acima citado, conclui-se que, diferentemente da Lei n.º 9.474/97, a Resolução não foi elaborada a partir de um processo de representatividade e, portanto, não deve restringir o que a Lei determina, muito menos, limitar prerrogativas garantidas para os refugiados.

### 3.1. O Conceito de Família e a sua flexibilização nos dias atuais

Para a aplicação do princípio da reunião familiar, é preciso se discutir o conceito de família.

No mundo atual, é perceptível uma tendência de expansão do que se considera unidade familiar. Novos aspectos são colocados em evidência para a configuração da entidade familiar, são eles: afetividade, estabilidade e ostensibilidade.

Os laços de afetividade muitas vezes são o fundamento principal que consagra o grupo familiar. As relações de afeto substituem a idéia de família patriarcal e apresentam a afetividade como componente essencial para a afirmação da natureza da família e realização pessoal da entidade familiar.

A afetividade é construção cultural, que dá na convivência sem interesses materiais, que apenas secundariamente emergem quando ela se extingue. Revela-se em um ambiente de solidariedade e responsabilidade... Pode ser assim traduzido: onde houver uma relação ou comunidades unidas por laços da afetividade, sendo estas suas causas originária e final, haverá família.<sup>35</sup>

<sup>34</sup> ACNUR. *O Reconhecimento dos refugiados pelo Brasil. Comentários sobre decisões do CONARE*. Compilações e comentários de LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro. Brasília: ACNUR, 2007.

<sup>35</sup> LÓBO, Paulo Luiz Netto. *Entidades familiares constitucionalizadas: para além do numerus clausus*. Jus Navigandi, Teresina, ano 6, n. 53, jan. 2002. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=2552>>. Acesso em março de 2009.

A estabilidade pressupõe relacionamentos que possuem uma base sólida, não furtiva, mas que ainda não sejam legalmente reconhecidos. Nesse ponto de vista, são excluídos envolvimento casuais e episódicos que não são constituídos de uma comunhão e comprometimento de vida.

E por fim, a ostensibilidade que nada mais é que o não questionamento de que determinado grupo configure uma unidade familiar diante da sociedade. Essa postura decorre do fato de existir uma aparência pública que legitima a situação, ou seja, que torna o grupo publicamente conhecido como uma família.

Além do conceito tradicional de família que engloba o casamento, a união estável e a relação de pais e filhos, há de se falar também no surgimento da noção de pluralismo de grupos familiares. Novas unidades de vivência ganham forma e se solidificam como um núcleo habitual, conhecido e de mesmo convívio. Daí serem identificados como entidade familiar as uniões de parentes e pessoas que vivem com uma determinada dependência afetiva, indivíduos que apesar de não possuírem laços de consanguinidade convivem em caráter permanente sem finalidade sexual ou econômica e baseiam a sua relação em vínculos emocionais, dentre outras variadas formas de organização de pessoas que ao possuir afetividade, estabilidade e ostensibilidade constituem, aos olhos da sociedade, uma família.

A família tradicional está se transformando e os fatores determinantes da ligação familiar estão sendo prolongados e modificados de acordo com o tempo, com a cultura e com os fatos sociais. Os elementos como o apoio mútuo e material e a convivência, em muitos casos, predominam sobre o vínculo sanguíneo, que deixa de ser fundamental para delimitar o que é família.

Uma exemplificação do exposto acima são as consequências que as guerras, que perduram por anos, trazem para a instituição familiar. Esses conflitos dizimam os membros familiares que devido à separação não voluntária, acabam por formar novos laços com outras pessoas por solidariedade, necessidade ou por apoio emocional. A destruição parcial em um conflito prolongado provoca o afastamento da família e cede espaço para novas composições entre os membros.

O mundo atual apresenta desafios no âmbito familiar que precisam ser desenvolvidos. Deve-se questionar se a reunião familiar, princípio importantíssimo do Direito dos Refugiados, aplica-se restritivamente na definição tradicional de família ou

se a sua aplicação deve ser ampliada de tal forma que atinja todas as novas entidades familiares.

A proteção da família é essencial, pois a esfera familiar é indispensável para o desenvolvimento da pessoa humana. Observa-se então, que não podem ser protegidos apenas alguns núcleos familiares e desprotegidos outros tantos. Esse fato gera uma exclusão das pessoas que por opção ou por motivos de vida se identificaram com outras pessoas e escolheram fazer parte do convívio dessas, formando um novo círculo familiar.

Deve haver uma flexibilização na possibilidade de aceitação de “novos” membros familiares que não se encaixam no padrão e na formalidade da família ocidental. É preciso evitar a intolerância cultural e analisar as diferentes formas acerca do conceito de família. A sociedade está passando por mudanças e necessita que essas lacunas vivenciadas, dia a dia, sejam preenchidas com especificações legais e normativas que lhe garantam a devida proteção.

## CONCLUSÃO

Não resta dúvida que a questão dos refugiados engloba processos cada vez mais comuns na atualidade e que o interesse pelo tema vem ganhando renovada preocupação. A definição de refúgio envolve uma interação de conceitos humanitários e princípios de direitos humanos, que para serem devidamente protegidos necessitam diretamente da solidariedade e cooperação da comunidade internacional.

As estruturas normativas que consolidaram o Direito Internacional dos Refugiados foram desenvolvidas gradualmente, com vistas a criar um sistema de proteção às vítimas de perseguição, que culminasse no estabelecimento de instrumentos de reconhecimento internacional.

O Direito dos Refugiados continua em pleno desenvolvimento, porém, deve ser observado que tanto o seu marco teórico quanto os seus documentos legais já foram instituídos. É um direito consolidado que passa por novos desafios de aprimoramentos pontuais.

A partir do estudo realizado, conclui-se que grande parte dos instrumentos internacionais eleva a família ao estado de elemento essencial e natural da sociedade. Diante da importância do convívio no núcleo familiar e da indispensabilidade de proteção fornecida no âmbito estatal, é lícito e justificado que em casos em que haja perseguição, fundado temor e extraterritorialidade se reconheça à pessoa o direito ao refúgio, assim como o benefício da reunião familiar, a fim de contribuir favoravelmente como um fator de integração local das vítimas de intolerância. A adaptação do refugiado, em um país de assentamento, é influenciada positivamente quando existe o convívio com os seus familiares. O reagrupamento familiar é uma via de mão dupla que traz ganhos tanto para o refugiado, em seu Estado de acolhida, quanto para a sua família que vai ao seu encontro.

O Brasil admite o princípio da reunião familiar e possui dois documentos que o expressa, a Lei nº 9.474/1997 e a Resolução Normativa nº 04 do Comitê Nacional para Refugiados.

A Lei, ao descrever a extensão da condição do refugiado à sua família, não impõe limites aos beneficiários do reagrupamento familiar, alcançando os ascendentes e descendentes, assim como outros membros dependentes economicamente da esfera da família.

O CONARE editou a Resolução nº 04 que disciplina a Lei Nacional de regulamentação do refúgio. Apesar de apresentar pontos positivos de caráter humanitário, ao acrescentar vantagens aos mais vulneráveis, a referida Resolução possui também caráter restritivo no que tange à determinação dos dependentes, uma vez que são evidenciadas limitações referentes à idade permitida para englobar o rol de pessoas protegidas pelo princípio de reunião familiar. É questionado se é ponderável a redução, estabelecida pela Resolução nº 04, dos direitos concedidos aos familiares do refugiados, pela Lei nº 9.474/1997.

Outro debate que faz parte do estudo referente à reunião familiar no refúgio é a determinação do conceito de família nos dias atuais. É perceptível que, atualmente, o mundo está passando por mudanças e mais do que nunca, o conceito de família está sofrendo transformações.

Pode-se observar que o conceito de família vem ganhando uma expansão, onde novos aspectos caracterizadores entram em cena, tornando-se fatores essenciais para a configuração da unidade familiar.

Um bom exemplo desse alargamento conceitual são as novas e possíveis configurações e recomposições familiares como produtos de catástrofes humanitárias que dizimam parcialmente as famílias, o que normalmente ocorre nos conflitos prolongados, nos genocídios, na epidemia da Aids e em desastres naturais. O vínculo sanguíneo deixa de ser fundamental para delimitação do ambiente doméstico, enquanto os apoios mútuos e materiais, juntamente com a convivência e os laços emocionais, tornam-se predominantes para a definição da família.

A comunidade internacional deve se engajar nessa problemática, cada vez mais comum, e flexibilizar a possibilidade de aceitação de membros familiares que não se encaixam no conceito estipulado da família ocidental, para aplicação do princípio de reunião familiar.



## REFERÊNCIAS

ACNUR. *O Reconhecimento dos refugiados pelo Brasil. Comentários sobre decisões do CONARE*. Compilações e comentários de LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro. Brasília: ACNUR, 2007.

ACNUR. *Los Niños Refugiados. Directrices sobre protección y cuidado*. Ginebra: ACNUR, 1994.

ACNUR. *Refúgio, Migrações e Cidadania*. Caderno de Debates 2, Agosto de 2007. Brasília: ACNUR/IMDH, 2007.

ACNUR. *Manual de procedimentos e critérios a aplicar para determinar o estatuto de refugiado*. Genebra: ACNUR, 1992.

ACNUR. *O que é a Convenção de 1951?* Disponível em: <[www.acnur.org/t3/portugues/informacao-geral/o-que-e-a-convencao-de-1951/](http://www.acnur.org/t3/portugues/informacao-geral/o-que-e-a-convencao-de-1951/)> Acesso em dezembro de 2008.

ACNUR. *O ACNUR no Brasil*. Disponível em: <[www.acnur.org/t3/portugues/informacao-geral/o-acnur-no-brasil/](http://www.acnur.org/t3/portugues/informacao-geral/o-acnur-no-brasil/)> Acesso em dezembro de 2008.

ACNUR. *Protegendo Refugiados- Perguntas e Respostas*. (folheto explicativo)

ACNUR. *O ACNUR no Brasil*. (folheto explicativo)

ACNUR. *Guidelines for Refugees acknowledged by Brazilian Authorities*. (folheto explicativo).

ACNUR. *Lei 9474/97 e Coletânea de instrumentos de proteção internacional dos refugiados*. Brasília: ACNUR/IMDH, 2005.

ARC. Foundations. *Durable Solutions:Resettlement. Topic 2: Family Reunification*. Disponível em <<http://www.unhcr.org/protect/PROTECTION/3f82d96a4.pdf>> Acesso em janeiro de 2009.

BORGES, Leonardo Estrela. *Coleção para entender: O Direito Internacional Humanitário*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

BRASIL. Constituição Federal. 1988.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. *Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos*, v.1, Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1997.

CARNEIRO Pereira, Wellington. A Declaração De Cartagena de 1984 e os desafios à proteção internacional dos refugiados, 20 anos depois. In: *Refugiados*. 1 ed., Vila Velha: 2005, p. 55-74.

CICV. *Protegendo as crianças no conflito armado*. Disponível em: <<http://www.icrc.org/Web/por/sitepor0.nsf/html/children-interview-101207>> Acesso em fevereiro de 2009.

CICV. Pessoas desaparecidas- ajudando as famílias a descobrir a verdade. Disponível em: <[www.icrc.org/web/por/sitepor0.nsf/htmlall/6fqqt2?opendocument](http://www.icrc.org/web/por/sitepor0.nsf/htmlall/6fqqt2?opendocument)> Acesso em janeiro de 2009.

CICV. Guerra e laços familiares: um panorama geral. Disponível em: <[www.icrc.org/Web/por/sitepor0.nsf/html/5Y2N7F](http://www.icrc.org/Web/por/sitepor0.nsf/html/5Y2N7F)> Acesso em janeiro de 2009.

CICV. *Por que uma nova iniciativa?* Disponível em: <[icrc.org/Web/por/sitepor0.nsf/html/6FQMMT](http://www.icrc.org/Web/por/sitepor0.nsf/html/6FQMMT)>. Acesso em janeiro de 2009.

CICV. *A memória não esquece*. Disponível em: <[icrc.org/Web/por/sitepor0.nsf/html/7EMHMG](http://www.icrc.org/Web/por/sitepor0.nsf/html/7EMHMG)> Acesso em janeiro de 2009.

CICV. *Desaparecidos: perguntas-chave*. Disponível em: <[www.icrc.org/Web/por/sitepor0.nsf/html/5YPQR9](http://www.icrc.org/Web/por/sitepor0.nsf/html/5YPQR9)> Acesso em janeiro de 2009.

CONSELHO DA EUROPA. *Convenção Européia dos Direitos Humanos*. 1950.

FISHEL DE ANDRADE, José Henrique. *Direito Internacional dos Refugiados*. Rio de Janeiro: Editora Renovar, 1996.

JUBILUT, Liliana, Lyra. *Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro*. São Paulo: Método, 2007.

LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro. *Memória anotada, comentada e jurisprudencial do Comitê Nacional para os Refugiados-CONARE*. Disponível em <[www.acnur.org/biblioteca/pdf/5405.pdf](http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/5405.pdf)>. Acesso em fevereiro de 2009.

\_\_\_\_\_. O Instituto do refúgio no Brasil após a criação do Comitê Nacional para Refugiados - CONARE. Disponível em <[www.mj.gov.br/services/DocumentManagement/FileDownload.EZTSvc.asp?DocumentID=%7BC89CEF17-214B-4385](http://www.mj.gov.br/services/DocumentManagement/FileDownload.EZTSvc.asp?DocumentID=%7BC89CEF17-214B-4385)>. Acesso em janeiro de 2009.

LÔBO, Paulo Luiz Netto. *Entidades familiares constitucionalizadas: para além do numerus clausus*. Jus Navigandi, Teresina, ano 6, n. 53, jan. 2002. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=2552>>. Acesso em março de 2009.

MILESI, Rosita. *Dia Mundial do refugiado 2008: o desafio das políticas públicas*. Disponível em [http://www.csem.org.br/2008/dia\\_do\\_refugiado2008\\_o\\_desafio\\_das\\_politicas\\_publicas\\_rosita\\_milesi.pdf](http://www.csem.org.br/2008/dia_do_refugiado2008_o_desafio_das_politicas_publicas_rosita_milesi.pdf). Acesso em janeiro de 2009.

OEA. Assembléia Geral. *Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem*. 1948

ONU. Assembléia Geral. *Declaração Universal dos Direitos do Homem*. 1948.

ONU. Assembléia Geral. *Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos*. 1966.

ONU. Assembléia Geral. *Pacto Internacional dos Direitos Econômicos Sociais e Culturais*. 1966.

ONU. UNICEF. *Convenção sobre os Direitos das Crianças*. 1989.

OUA. *Convenção Relativa aos Aspectos Específicos dos Refugiados Africanos*. 1969.

ONU. *Convenção de Haia relativa à Proteção das Crianças e à Cooperação em Matéria de Adoção Internacional*. 1993.

SPINDLER, Willian. *Países latinos adotam plano de ação sobre proteção de refugiados*. Disponível em <[www.onu-brasil.org.br/doc/CartagenaPlanoDeAcao.doc](http://www.onu-brasil.org.br/doc/CartagenaPlanoDeAcao.doc)>. Acesso em janeiro de 2009.

PEYTRIGNET, Gérard, SANTIAGO, Jaime Ruiz e CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. *As Três Vertentes da Proteção Internacional dos Direitos da Pessoa Humana: Direitos Humanos, Direito Humanitário e Direito dos Refugiados*. San José/Brasília: CICV, IIDH e ACNUR, 1996.

UNHCR. *Guideline on Reunification of Refugee Families*. Julho, 1983. Geneva: UNHCR, 1983.

UNHCR. Note on Family Reunification (EC/SCP/17). Disponível em <http://www.unhcr.org/excom/EXCOM/3ae68cd48.html> Acesso em fevereiro de 2009.

UNHCR. *UNHCR's Comments to the Commission proposal for a Council Directive on the Right to Family Reunifications*- COM 1999/638. Geneva: UNHCR, 2000.

[www.mj.gov.br](http://www.mj.gov.br)

[www.unhcr.ch](http://www.unhcr.ch)

[www.un.org](http://www.un.org)

## ANEXOS

### Anexo 1

#### LEI Nº 9.474, DE 22 DE JULHO DE 1997.

Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências.

**O PRESIDENTE DA REPÚBLICA** Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

#### TÍTULO I

Dos Aspectos Caracterizadores

#### CAPÍTULO I

Do Conceito, da Extensão e da Exclusão

#### SEÇÃO I

Do Conceito

Art. 1º Será reconhecido como refugiado todo indivíduo que:

I - devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas encontre-se fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se à proteção de tal país;

II - não tendo nacionalidade e estando fora do país onde antes teve sua residência habitual, não possa ou não queira regressar a ele, em função das circunstâncias descritas no inciso anterior;

III - devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país.

#### SEÇÃO II

Da Extensão

Art. 2º Os efeitos da condição dos refugiados serão extensivos ao cônjuge, aos ascendentes e descendentes, assim como aos demais membros do grupo familiar que do refugiado dependerem economicamente, desde que se encontrem em território nacional.

#### SEÇÃO III

Da Exclusão

Art. 3º Não se beneficiarão da condição de refugiado os indivíduos que:

I - já desfrutem de proteção ou assistência por parte de organismo ou instituição das Nações Unidas que não o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados - ACNUR;

II - sejam residentes no território nacional e tenham direitos e obrigações relacionados com a condição de nacional brasileiro;

III - tenham cometido crime contra a paz, crime de guerra, crime contra a humanidade, crime hediondo, participado de atos terroristas ou tráfico de drogas;

IV - sejam considerados culpados de atos contrários aos fins e princípios das Nações Unidas.

#### CAPÍTULO II

Da Condição Jurídica de Refugiado

Art. 4º O reconhecimento da condição de refugiado, nos termos das definições anteriores, sujeitará seu beneficiário ao preceituado nesta Lei, sem prejuízo do disposto em instrumentos internacionais de que o Governo brasileiro seja parte, ratifique ou venha a aderir.

Art. 5º O refugiado gozará de direitos e estará sujeito aos deveres dos estrangeiros no Brasil, ao disposto nesta Lei, na Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951 e no Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados de 1967, cabendo-lhe a obrigação de acatar as leis, regulamentos e providências destinados à manutenção da ordem pública.

Art. 6º O refugiado terá direito, nos termos da Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951, a cédula de identidade comprobatória de sua condição jurídica, carteira de trabalho e documento de viagem.

#### TÍTULO II

Do Ingresso no Território Nacional e do Pedido de Refúgio

Art. 7º O estrangeiro que chegar ao território nacional poderá expressar sua vontade de solicitar reconhecimento como refugiado a qualquer autoridade migratória que se encontre na fronteira, a qual lhe proporcionará as informações necessárias quanto ao procedimento cabível.

§ 1º Em hipótese alguma será efetuada sua deportação para fronteira de território em que sua vida ou liberdade esteja ameaçada, em virtude de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opinião política.

§ 2º O benefício previsto neste artigo não poderá ser invocado por refugiado considerado perigoso para a segurança do Brasil.

Art. 8º O ingresso irregular no território nacional não constitui impedimento para o estrangeiro solicitar refúgio às autoridades competentes.

Art. 9º A autoridade a quem for apresentada a solicitação deverá ouvir o interessado e preparar termo de declaração, que deverá conter as circunstâncias relativas à entrada no Brasil e às razões que o fizeram deixar o país de origem.

Art. 10. A solicitação, apresentada nas condições previstas nos artigos anteriores, suspenderá qualquer procedimento administrativo ou criminal pela entrada irregular, instaurado contra o petitioner e pessoas de seu grupo familiar que o acompanhem.

§ 1º Se a condição de refugiado for reconhecida, o procedimento será arquivado, desde que demonstrado que a infração correspondente foi determinada pelos mesmos fatos que justificaram o dito reconhecimento.

§ 2º Para efeito do disposto no parágrafo anterior, a solicitação de refúgio e a decisão sobre a mesma deverão ser comunicadas à Polícia Federal, que as transmitirá ao órgão onde tramitar o procedimento administrativo ou criminal.

### TÍTULO III

#### Do Conare

Art. 11. Fica criado o Comitê Nacional para os Refugiados - CONARE, órgão de deliberação coletiva, no âmbito do Ministério da Justiça.

### CAPÍTULO I

#### Da Competência

Art. 12. Compete ao CONARE, em consonância com a Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951, com o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados de 1967 e com as demais fontes de direito internacional dos refugiados:

- I - analisar o pedido e declarar o reconhecimento, em primeira instância, da condição de refugiado;
- II - decidir a cessação, em primeira instância, *ex officio* ou mediante requerimento das autoridades competentes, da condição de refugiado;
- III - determinar a perda, em primeira instância, da condição de refugiado;
- IV - orientar e coordenar as ações necessárias à eficácia da proteção, assistência e apoio jurídico aos refugiados;
- V - aprovar instruções normativas esclarecedoras à execução desta Lei.

Art. 13. O regimento interno do CONARE será aprovado pelo Ministro de Estado da Justiça.

Parágrafo único. O regimento interno determinará a periodicidade das reuniões do CONARE.

### CAPÍTULO II

#### Da Estrutura e do Funcionamento

Art. 14. O CONARE será constituído por:

- I - um representante do Ministério da Justiça, que o presidirá;
- II - um representante do Ministério das Relações Exteriores;
- III - um representante do Ministério do Trabalho;
- IV - um representante do Ministério da Saúde;
- V - um representante do Ministério da Educação e do Desporto;
- VI - um representante do Departamento de Polícia Federal;
- VII - um representante de organização não-governamental, que se dedique a atividades de assistência e proteção de refugiados no País.

§ 1º O Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados - ACNUR será sempre membro convidado para as reuniões do CONARE, com direito a voz, sem voto.

§ 2º Os membros do CONARE serão designados pelo Presidente da República, mediante indicações dos órgãos e da entidade que o compõem.

§ 3º O CONARE terá um Coordenador-Geral, com a atribuição de preparar os processos de requerimento de refúgio e a pauta de reunião.

Art. 15. A participação no CONARE será considerada serviço relevante e não implicará remuneração de qualquer natureza ou espécie.

Art. 16. O CONARE reunir-se-á com *quorum* de quatro membros com direito a voto, deliberando por maioria simples.

Parágrafo único. Em caso de empate, será considerado voto decisivo o do Presidente do CONARE.

## TÍTULO IV

### Do Processo de Refúgio

#### CAPÍTULO I

##### Do Procedimento

Art. 17. O estrangeiro deverá apresentar-se à autoridade competente e externar vontade de solicitar o reconhecimento da condição de refugiado.

Art. 18. A autoridade competente notificará o solicitante para prestar declarações, ato que marcará a data de abertura dos procedimentos.

Parágrafo único. A autoridade competente informará o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados - ACNUR sobre a existência do processo de solicitação de refúgio e facultará a esse organismo a possibilidade de oferecer sugestões que facilitem seu andamento.

Art. 19. Além das declarações, prestadas se necessário com ajuda de intérprete, deverá o estrangeiro preencher a solicitação de reconhecimento como refugiado, a qual deverá conter identificação completa, qualificação profissional, grau de escolaridade do solicitante e membros do seu grupo familiar, bem como relato das circunstâncias e fatos que fundamentem o pedido de refúgio, indicando os elementos de prova pertinentes.

Art. 20. O registro de declaração e a supervisão do preenchimento da solicitação do refúgio devem ser efetuados por funcionários qualificados e em condições que garantam o sigilo das informações.

#### CAPÍTULO II

##### Da Autorização de Residência Provisória

Art. 21. Recebida a solicitação de refúgio, o Departamento de Polícia Federal emitirá protocolo em favor do solicitante e de seu grupo familiar que se encontre no território nacional, o qual autorizará a estada até a decisão final do processo.

§ 1º O protocolo permitirá ao Ministério do Trabalho expedir carteira de trabalho provisória, para o exercício de atividade remunerada no País.

§ 2º No protocolo do solicitante de refúgio serão mencionados, por averbamento, os menores de quatorze anos.

Art. 22. Enquanto estiver pendente o processo relativo à solicitação de refúgio, ao peticionário será aplicável a legislação sobre estrangeiros, respeitadas as disposições específicas contidas nesta Lei.

#### CAPÍTULO III

##### Da Instrução e do Relatório

Art. 23. A autoridade competente procederá a eventuais diligências requeridas pelo CONARE, devendo averiguar todos os fatos cujo conhecimento seja conveniente para uma justa e rápida decisão, respeitando sempre o princípio da confidencialidade.

Art. 24. Finda a instrução, a autoridade competente elaborará, de imediato, relatório, que será enviado ao Secretário do CONARE, para inclusão na pauta da próxima reunião daquele Colegiado.

Art. 25. Os intervenientes nos processos relativos às solicitações de refúgio deverão guardar segredo profissional quanto às informações a que terão acesso no exercício de suas funções.

#### CAPÍTULO IV

##### Da Decisão, da Comunicação e do Registro

Art. 26. A decisão pelo reconhecimento da condição de refugiado será considerada ato declaratório e deverá estar devidamente fundamentada.

Art. 27. Proferida a decisão, o CONARE notificará o solicitante e o Departamento de Polícia Federal, para as medidas administrativas cabíveis.

Art. 28. No caso de decisão positiva, o refugiado será registrado junto ao Departamento de Polícia Federal, devendo assinar termo de responsabilidade e solicitar cédula de identidade pertinente.

#### CAPÍTULO V

##### Do Recurso

Art. 29. No caso de decisão negativa, esta deverá ser fundamentada na notificação ao solicitante, cabendo direito de recurso ao Ministro de Estado da Justiça, no prazo de quinze dias, contados do recebimento da notificação.

Art. 30. Durante a avaliação do recurso, será permitido ao solicitante de refúgio e aos seus familiares permanecer no território nacional, sendo observado o disposto nos §§ 1º e 2º do art. 21 desta Lei.

Art. 31. A decisão do Ministro de Estado da Justiça não será passível de recurso, devendo ser notificada ao CONARE, para ciência do solicitante, e ao Departamento de Polícia Federal, para as providências devidas.

Art. 32. No caso de recusa definitiva de refúgio, ficará o solicitante sujeito à legislação de estrangeiros, não devendo ocorrer sua transferência para o seu país de nacionalidade ou de residência

habitual, enquanto permanecerem as circunstâncias que põem em risco sua vida, integridade física e liberdade, salvo nas situações determinadas nos incisos III e IV do art. 3º desta Lei.

## TÍTULO V

Dos Efeitos do Estatuto de Refugiados Sobre a

Extradição e a Expulsão

### CAPÍTULO I

Da Extradição

Art. 33. O reconhecimento da condição de refugiado obstará o seguimento de qualquer pedido de extradição baseado nos fatos que fundamentaram a concessão de refúgio.

Art. 34. A solicitação de refúgio suspenderá, até decisão definitiva, qualquer processo de extradição pendente, em fase administrativa ou judicial, baseado nos fatos que fundamentaram a concessão de refúgio.

Art. 35. Para efeito do cumprimento do disposto nos arts. 33 e 34 desta Lei, a solicitação de reconhecimento como refugiado será comunicada ao órgão onde tramitar o processo de extradição.

### CAPÍTULO II

Da Expulsão

Art. 36. Não será expulso do território nacional o refugiado que esteja regularmente registrado, salvo por motivos de segurança nacional ou de ordem pública.

Art. 37. A expulsão de refugiado do território nacional não resultará em sua retirada para país onde sua vida, liberdade ou integridade física possam estar em risco, e apenas será efetivada quando da certeza de sua admissão em país onde não haja riscos de perseguição.

## TÍTULO VI

Da Cessação e da Perda da Condição de Refugiado

### CAPÍTULO I

Da Cessação da Condição de Refugiado

Art. 38. Cessará a condição de refugiado nas hipóteses em que o estrangeiro:

I - voltar a valer-se da proteção do país de que é nacional;

II - recuperar voluntariamente a nacionalidade outrora perdida;

III - adquirir nova nacionalidade e gozar da proteção do país cuja nacionalidade adquiriu;

IV - estabelecer-se novamente, de maneira voluntária, no país que abandonou ou fora do qual permaneceu por medo de ser perseguido;

V - não puder mais continuar a recusar a proteção do país de que é nacional por terem deixado de existir as circunstâncias em consequência das quais foi reconhecido como refugiado;

VI - sendo apátrida, estiver em condições de voltar ao país no qual tinha sua residência habitual, uma vez que tenham deixado de existir as circunstâncias em consequência das quais foi reconhecido como refugiado.

### CAPÍTULO II

Da Perda da Condição de Refugiado

Art. 39. Implicará perda da condição de refugiado:

I - a renúncia;

II - a prova da falsidade dos fundamentos invocados para o reconhecimento da condição de refugiado ou a existência de fatos que, se fossem conhecidos quando do reconhecimento, teriam ensejado uma decisão negativa;

III - o exercício de atividades contrárias à segurança nacional ou à ordem pública;

IV - a saída do território nacional sem prévia autorização do Governo brasileiro.

Parágrafo único. Os refugiados que perderem essa condição com fundamento nos incisos I e IV deste artigo serão enquadrados no regime geral de permanência de estrangeiros no território nacional, e os que a perderem com fundamento nos incisos II e III estarão sujeitos às medidas compulsórias previstas na Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980.

### CAPÍTULO III

Da Autoridade Competente e do Recurso

Art. 40. Compete ao CONARE decidir em primeira instância sobre cessação ou perda da condição de refugiado, cabendo, dessa decisão, recurso ao Ministro de Estado da Justiça, no prazo de quinze dias, contados do recebimento da notificação.

§ 1º A notificação conterá breve relato dos fatos e fundamentos que ensejaram a decisão e cientificará o refugiado do prazo para interposição do recurso.

§ 2º Não sendo localizado o estrangeiro para a notificação prevista neste artigo, a decisão será publicada no Diário Oficial da União, para fins de contagem do prazo de interposição de recurso.



Art. 41. A decisão do Ministro de Estado da Justiça é irrecorrível e deverá ser notificada ao CONARE, que a informará ao estrangeiro e ao Departamento de Polícia Federal, para as providências cabíveis.

## TÍTULO VII

### Das Soluções Duráveis

#### CAPÍTULO I

##### Da Repatriação

Art. 42. A repatriação de refugiados aos seus países de origem deve ser caracterizada pelo caráter voluntário do retorno, salvo nos casos em que não possam recusar a proteção do país de que são nacionais, por não mais subsistirem as circunstâncias que determinaram o refúgio.

#### CAPÍTULO II

##### Da Integração Local

Art. 43. No exercício de seus direitos e deveres, a condição atípica dos refugiados deverá ser considerada quando da necessidade da apresentação de documentos emitidos por seus países de origem ou por suas representações diplomáticas e consulares.

Art. 44. O reconhecimento de certificados e diplomas, os requisitos para a obtenção da condição de residente e o ingresso em instituições acadêmicas de todos os níveis deverão ser facilitados, levando-se em consideração a situação desfavorável vivenciada pelos refugiados.

#### CAPÍTULO III

##### Do Reassentamento

Art. 45. O reassentamento de refugiados em outros países deve ser caracterizado, sempre que possível, pelo caráter voluntário.

Art. 46. O reassentamento de refugiados no Brasil se efetuará de forma planejada e com a participação coordenada dos órgãos estatais e, quando possível, de organizações não-governamentais, identificando áreas de cooperação e de determinação de responsabilidades.

## TÍTULO VIII

### Das Disposições Finais

Art. 47. Os processos de reconhecimento da condição de refugiado serão gratuitos e terão caráter urgente.

Art. 48. Os preceitos desta Lei deverão ser interpretados em harmonia com a Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948, com a Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951, com o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados de 1967 e com todo dispositivo pertinente de instrumento internacional de proteção de direitos humanos com o qual o Governo brasileiro estiver comprometido.

Art. 49. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

## Anexo 2

### Resolução Normativa nº 04, de 11 de março de 1999.

Extensão da condição de refugiado a título de reunião familiar.

O COMITÊ NACIONAL PARA OS REFUGIADOS – CONARE, instituído pela Lei nº. 9.474, de 22 de julho de 1997, no uso de suas atribuições, objetivando implementar o disposto no artigo 2º do referido diploma legal, resolve:

Artigo. 1º- Poderão ser estendidos os efeitos da condição de refugiado, a título de reunião familiar, ao cônjuge, ascendente ou descendente, assim como aos demais integrantes do grupo familiar que dependam economicamente do refugiado, desde que se encontrem em território nacional.

Artigo. 2º- Para efeito do disposto nesta Resolução, consideram-se dependentes:

I – o cônjuge;

II – filhos (as) solteiros (as), menores de 21 anos, naturais ou adotivos, ou maiores quando não puderem prover o próprio sustento;

III – ascendentes; e

IV – irmãos, netos, bisnetos ou sobrinhos, se órfãos, solteiros e menores de 21 anos, ou de qualquer idade quando não puderem prover o próprio sustento;

§ 1º. Considera-se equiparado órfão o menor cujos pais encontrem-se presos ou desaparecidos.

§ 2º. A avaliação da situação a que se refere os incisos I e IV deste artigo atenderá a critérios de ordem física e mental e deverá ser declarada por médico.

Artigo 3º- As situações não previstas nesta Resolução poderão ser objeto de apreciação do CONARE.

Artigo. 4º- Para os fins previstos nesta Resolução adotar-se-á o modelo de termo de solicitação constante do Anexo I.

Artigo. 5º. Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Artigo. 6º Revogam-se as disposições em contrário

## ANEXO I

### TERMO DE SOLICITAÇÃO PARA REUNIÃO FAMILIAR

#### 1. Dados do Solicitante:

(a) nome completo \_\_\_\_\_

(b) data e local de nascimento \_\_\_\_\_

(c) número da Carteira de Identidade para Refugiado, \_\_\_ data \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_ e local de expedição \_\_\_\_\_.

#### 2. Profissão e / ou ocupação do solicitante:

profissão \_\_\_\_\_

ocupação: \_\_\_\_\_

salário ou rendimento: \_\_\_\_\_

#### 3. Dependentes para o qual solicita reunião familiar:

Nome completo: \_\_\_\_\_

Filiação: \_\_\_\_\_

Data de nascimento: \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_ Sexo: M ( ) F ( )

Parentesco: \_\_\_\_\_

Profissão: \_\_\_\_\_  
Cidade e data de entrada no Brasil: \_\_\_\_\_  
Condição em que entrou no Brasil: \_\_\_\_\_  
Documento de viagem: \_\_\_\_\_  
(Se necessitar de mais espaço, utilize o verso e outras folhas)

4. Endereço do solicitante no Brasil: \_\_\_\_\_

5. Documento(s) apresentado(s) nesta solicitação (anexar cópia(s) ):\_\_

6. Alguma outra informação que julgue relevante: \_\_\_\_\_

Local / Data: \_\_\_\_\_